Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development

Peuples ou populations: égalité, autonomie et autodétermination : les enjeux de la Décennie internationale des populations autochtones

10 ans / years

1001, boul. de Maisonneuve Est, Bureau 1100, Montréal (Québec) Canada H2L 4P9 | Tél./Tel: (514) 283-6073 | Téléc./Fax: (514) 283-3792 | ichrdd@ichrdd.ca | www.ichrdd.ca

Essais sur les droits humains et le développement démocratique

1. *Défense collective de la démocratie dans un monde d'États souverains : perspectives pour l'hémisphère occidental.* Tom Farer, 1993, 46 pages.
2. *Droits humains, démocratie et « bon gouvernement » : pour repenser les politiques de la Banque mondiale.* David Gillies, 1993, 54 pages.
3. *La protection des défenseurs des droits humains : l'importance de la liberté d'association pour les ONG de droits humains.* Laurie S. Wiseberg, 1993, 50 pages.
4. *Droits humains, normes du travail et organisation mondiale du commerce : possibilités de liens. Un point de vue canadien.* Christine Elwell, 1995, 80 pages.
5. *Peuples ou populations; égalité, autonomie et autodétermination : les enjeux de la Décennie internationale des populations autochtones.* 1996.

Essays on Human Rights and Democratic Development

1. *Collectively Defending Democracy in a World of Sovereign States: the Western Hemisphere Prospect.* Tom Farer, 1993, 42 pages.
2. *Human Rights, Democracy and "Good Government": Stretching the World Bank's Policy Frontiers.* David Gillies, 1993, 46 pages.
3. *Defending Human Rights Defenders: the Importance of Freedom of Association for Human Rights NGOs.* Laurie S. Wiseberg, 1993, 49 pages.
4. *Human Rights, Labour Standards and the New World Trade Organization: Opportunities for a Linkage. A Canadian Perspective.* Christine Elwell, 1995, 74 pages.
5. *People or Peoples; Equality, Autonomy and Self-Determination: the Issues at Stake of the International Decade of the World's Indigenous People.* 1996.

Ensayos sobre derechos humanos y desarrollo democrático

5. *Pueblos o poblaciones; igualidad, autonomía y libre determinación: intereses en juego en el Decenio Internacional de las poblaciones indígenas del Mundo.* 1996.

Peuples ou populations; égalité, autonomie et autodétermination : les enjeux de la Décennie internationale des populations autochtones

---

Essais sur les droits humains et le développement démocratique
n° 5

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique

Montréal, 1996

Le présent essai n'engage que les opinions des auteurs et ne reflète pas nécessairement le point de vue du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique.

Dépôt légal :
Bibliothèque nationale du Québec, deuxième trimestre 1996.
Bibliothèque nationale du Canada, deuxième trimestre 1996.

ISBN : 2-922084-01-9
© Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, 1996.
Toute reproduction à quelque fin que ce soit est interdite sans le consentement écrit du CIDPDD.

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
63, rue de Brésoles, Montréal (Québec), Canada H2Y 1V7.

Édition : Société Recherches amérindiennes au Québec, Montréal.
Imprimé au Canada

101-03728/

Table des matières

Présentation 7
Edward Broadbent

Questions touchant les droits des peuples autochtones dans les instances internationales 9
B. Denis Marantz

La situation actuelle 12
Historique 12
Le contexte multilatéral 14
Les instruments et certains enjeux 21
Le contexte de l'Année internationale 26
La Décennie internationale 35
Étude des traités, accords et autres arrangements 41
L'étude des biens culturels 44
La *Déclaration interaméricaine sur les droits des peuples autochtones* 45
Une instance permanente 47
Le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones 53
Les droits des femmes 57
Le Groupe de travail gouvernemental de la Commission des droits de l'homme 58
Administration du projet de déclaration par le gouvernement du Canada 61
Un partenariat difficile à réaliser 63
Conclusion 67
Notes 69

La portée juridique de l'autodétermination 73
Malvân Clech Lâm

Évolution du droit à l'autodétermination avant 1980 75
Théorie 75
Pratique 88
Évolution après 1980 93
Pratique internationale et théorie 93
Le débat conceptuel 96
Proposition pour un projet d'autodétermination à l'aube du nouveau millénaire 108
Conceptualisation de l'autodétermination 108
La réglementation du recours à l'autodétermination lorsque la paix peut être menacée 113
Les critères 114
Les institutions 117
Des processus de réglementation 119
Conclusion 121
Notes 123

Annexes – Documents
Annexe A 133
Organisation internationale du travail
Convention 169
Annexe B 148
Projet de déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones
Annexe C 160
Création d'un groupe de travail de la Commissions de droits de l'homme
Annexe D 166
Programme des activités de la Décennie des populations autochtones
Annexe E 180
Projet de déclaration interaméricaine sur les droits des peuples autochtones

Présentation

Avec l'adoption par l'Organisation des Nations unies d'une Décennie internationale des populations autochtones, il est maintenant évident que la situation particulière, les droits et les revendications de ces peuples et des personnes qui les composent doivent être mieux connus et que leur participation au sein des instances internationales, régionales ou nationales est absolument essentielle. En décembre dernier, l'Assemblée générale a invité la communauté internationale à contribuer au succès de la Décennie, dont l'objectif fondamental est de renforcer la coopération internationale afin de résoudre les problèmes qui se posent aux autochtones dans des domaines tels que les droits de la personne, l'environnement, le développement, l'éducation et la santé. Au Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, nous avons pris la décision d'appuyer cet objectif, notamment en favorisant la recherche, le dialogue et l'échange d'information au sujet de la promotion des droits des peuples autochtones.

La présente publication constitue ainsi une première contribution du Centre à cet égard. Les textes de M^me^ Maivân Clech Lâm et de M. Denis Marantz abordent deux sujets différents mais complémentaires. S'appuyant sur son expérience d'ancien haut fonctionnaire du gouvernement du Canada responsable des questions relatives aux peuples autochtones sur la scène internationale, M. Marantz nous offre une analyse détaillée de l'ensemble des débats qui ont cours dans les instances internationales et régionales au sujet des peuples autochtones. Son approche en est une que l'on peut qualifier de diplomatique et qui accorde beaucoup d'importance au fait qu'au sein de l'Organisation des Nations unies ou de l'Organisation des États américains, ce sont les États qui définissent les règles du jeu et qui conservent la maîtrise des solutions apportées aux enjeux propres à la problématique autochtone.

Pour sa part, M^me^ Lâm, qui enseigne le droit international public, apporte un éclairage systématique et fouillé sur

la nature, la portée et les perspectives d'avenir du droit à l'autodétermination des peuples, notamment en ce qui concerne sa capacité de servir de levier afin d'assurer le respect de l'identité et des droits fondamentaux des peuples autochtones.

Ces deux textes d'information et de réflexion sont suivis de quelques documents susceptibles d'orienter dans l'immédiat l'ensemble des débats tant sur le plan international que dans le contexte des Amériques.

Prenant position par rapport à ces débats, le Centre favorise l'adoption par les Nations unies d'une déclaration sur les droits des peuples autochtones, et le développement de normes internationales et de lois nationales applicables à la promotion et à la protection des droits fondamentaux des populations autochtones. En outre, il estime que, dans le cadre des pays démocratiques, le droit à l'autodétermination des peuples autochtones devrait en général être interprété comme étant le droit de négocier librement leur statut et leur représentation au sein de l'État dans lequel ils vivent.

Si nous avons fait le choix de publier les textes de M^me^ Lâm et de M. Marantz, c'est que nous sommes persuadés qu'en abordant les différents enjeux actuellement discutés sur la scène internationale et au niveau interaméricain, ils peuvent non seulement informer nos lecteurs mais également favoriser le dialogue entre ceux et celles qui participent aux délibérations, aux décisions et aux activités associées à la Décennie internationale des populations autochtones. Ce dialogue est essentiel et, à notre avis, il doit se poursuivre dans une logique d'application effective des droits de la personne qui tienne réellement compte des situations particulières des peuples autochtones.

Edward Broadbent

Président du Centre

Questions touchant les droits des peuples autochtones dans les instances internationales

B. Denis Marantz

Le présent document pose en principe qu'il incombe aux peuples autochtones ainsi qu'aux gouvernements de faire reconnaître à l'échelle internationale les droits des peuples autochtones et que les peuples autochtones du Canada et le gouvernement du Canada peuvent montrer aux autres la voie à suivre. Ils savent comment s'y prendre, mais en ont-ils les moyens ou la volonté?

La question du droit à l'autodétermination en droit international est la principale préoccupation des populations autochtones qui cherchent à faire reconnaître leurs droits individuels et collectifs dans les tribunes internationales et les pays où ils vivent. Cette reconnaissance leur permet de gérer librement leurs propres affaires. Il ne faudrait pas laisser clore le débat actuellement en cours entre les gouvernements au sein des Nations unies et sur le point d'être abordé par l'Organisation des États américains (OEA), à l'avantage d'une seule partie; il devrait plutôt servir à informer et à concilier tous les intérêts. Le Canada privilégie fortement ce

---

Traduit de l'anglais par Mme Marie-Joëlle Auclair.

M. Denis Marantz, ancien haut fonctionnaire du gouvernement du Canada, est un expert-conseil spécialisé dans les affaires autochtones et étrangères. Il a consacré dix-huit années de sa carrière au sein de la fonction publique au développement du Tiers Monde et a passé neuf autres années au Bureau du Conseil privé et au Bureau des affaires fédérales-provinciales en tant que

type d'approche dans la conduite de ses relations internationales, que ce soit pour conclure des accords politiques ou économiques, ou pour élaborer des principes et des normes en matière de droits de la personne.

Le débat aux Nations unies et à l'OEA s'articulera autour des négociations sur les projets de déclaration sur les droits des peuples autochtones, car ces déclarations traduisent l'essence même des aspirations des populations autochtones. Tous les ateliers, activités et études multilatéraux portant sur d'autres questions ne feront en gros qu'améliorer la qualité informative du débat.

Les États, à quelques exceptions près, sont peu disposés à reconnaître un droit absolu à l'autodétermination et se méfient d'autres aspects des droits susceptibles de réduire leur pouvoir. L'assouplissement de cette position dépend des relations que les gouvernements et les peuples autochtones peuvent établir entre eux. Devant l'intransigeance d'un nombre considérable d'États importants quand il s'agit d'envisager un assouplissement des liens qui les unissent à ces peuples, il semble que les peuples autochtones devront faire plus de compromis que les États. Le Canada, le Danemark et les pays de même opinion peuvent faire part d'expériences encourageantes parce qu'ils ont la situation bien en main. Les peuples autochtones de ces pays devront peut-être accepter de mettre de côté leurs aspirations immédiates en vue d'obtenir en retour l'appui de leur gouvernement pour convaincre d'autres gouvernements de reconnaître les droits collectifs fondamentaux de tous les peuples autochtones.

Les peuples autochtones ont dû, pour régler des problèmes juridiques, accepter d'avoir recours à des procédures et des régimes de droit qui leur sont étrangers, notamment des systèmes juridiques dont l'évolution s'est faite en fonction

conseiller supérieur (Constitution, politiques et programmes) sur les questions concernant les autochtones et le Nord. Pendant ses cinq dernières années à la fonction publique, en sa qualité de Coordonnateur ministériel pour les affaires autochtones internationales au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, il représentait le gouvernement au Canada et à l'étranger relativement aux questions touchant les autochtones de divers pays.

des droits individuels mais qui ne sont pas nécessairement en accord avec une éthique fondée sur les droits collectifs. Parvenir à harmoniser les meilleurs éléments des droits individuels et des droits collectifs, sans empiéter sur les intérêts des non-autochtones ni léser les autochtones, voilà le défi auquel sont confrontés les institutions multilatérales, les États et les peuples autochtones.

Aux Nations unies, cinq experts de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, rattachée à la Commission des droits de l'homme (CDH), ont rédigé un projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones, qu'ils ont soumis à l'attention des gouvernements[1]. Les dirigeants autochtones ont clairement indiqué qu'aucun changement ne devait être apporté au projet de déclaration. Leur dilemme est le suivant : déterminer s'ils doivent faire du caractère absolu des droits entérinés par une démarche théorique un objectif immuable. Tout compromis présuppose inévitablement un affaiblissement des droits, comme cela fut le cas dans l'évolution générale d'autres normes en matière de droits quand elles ont été appliquées à tous les peuples, y compris les peuples autochtones.

Il incombe aux peuples autochtones du Canada de solliciter non seulement l'appui du gouvernement du Canada concernant les positions qu'ils prendraient à Genève, mais aussi de l'inciter à ouvrir la voie en persuadant d'autres gouvernements de suivre son exemple. Des divergences profondes séparent les deux parties au Canada sur certaines questions, mais il ne faudrait pas perdre de vue le fait que le Canada adhère à la grande majorité des dispositions du projet de déclaration et n'a que des réticences mineures. Un nouveau compromis est possible. Il est temps pour les représentants des peuples autochtones du Canada de faire abstraction de toutes les divergences qui ont caractérisé l'étape de rédaction de la déclaration. Pour sa part, le gouvernement se doit de consacrer à l'aboutissement du document autant d'énergie et de bonne volonté qu'il en a déployé pour l'élaboration d'autres instruments des Nations unies.

Les observations que renferme le présent document s'appliquent également à l'étude du bien-fondé du projet de

déclaration interaméricaine sur les droits des peuples autochtones, approuvée par la Commission interaméricaine des droits de l'homme[2]. Elles découlent de l'expérience acquise au cours de la rédaction, par les Nations unies, du projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones et elles sont pertinentes car le document de l'OEA s'inspire en grande partie des méthodes utilisées antérieurement par l'Organisation internationale du travail (OIT), le Groupe de travail sur les populations autochtones et divers ateliers des Nations unies.

Tout compte fait, la préparation d'une déclaration est davantage liée aux politiques qu'aux lois et doit être traitée comme telle si l'on veut atteindre l'objectif des peuples autochtones – la création d'un instrument juridique.

La situation actuelle

Les questions d'intérêt particulier et général touchant les peuples autochtones sont en permanence d'actualité sur la scène internationale. Jusqu'à tout récemment, l'accent était mis sur les questions concernant les « droits », mais, de plus en plus, les peuples autochtones cherchent à prendre part à la prise de décisions à l'échelle nationale et dans les institutions multilatérales. De même, ils font inscrire leurs sujets de préoccupation au programme politique de leurs pays, alors que, pour la plupart, ces derniers refusaient jusqu'à récemment d'envisager d'accorder aux peuples autochtones une place particulière dans leurs sociétés respectives. Même si certains de ces pays n'étaient motivés que par la hantise d'attirer l'attention de la communauté internationale sur l'exploitation effrénée des peuples autochtones et de leurs terres qui avait cours sur leur territoire, au moins explorent-ils timidement de nouvelles relations.

Historique

En 1981, la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités

rattachée à la Commission des droits de l'homme des Nations unies a proposé la création du Groupe de travail sur les populations autochtones, qui serait chargé d'examiner les progrès réalisés à l'égard de la promotion et de la protection des droits de la personne et des libertés fondamentales des populations autochtones, et qui devrait accorder une attention particulière à l'évolution des normes concernant leurs droits. La proposition a été approuvée par la CDH[3] et autorisée par le Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC)[4] en 1982. L'ordre du jour, élargi par rapport aux objectifs immédiats du mandat du Groupe de travail, prévoit aujourd'hui principalement mais non exclusivement des discussions sur les rapports concernant des traités et des biens culturels, la Décennie internationale des populations autochtones, le rôle futur du Groupe de travail et l'étude de la création éventuelle au sein des Nations unies d'une instance permanente consacrée aux peuples autochtones.

Le Groupe de travail sur les populations autochtones s'est réuni pour la première fois à Genève en 1982 et chaque réunion s'est tenue depuis dans cette ville. Au fil du temps, le Groupe de travail a élargi son mandat pour y inclure l'étude annuelle d'autres points ayant trait à la situation de peuples autochtones dans leurs pays respectifs. Cette mesure découle de l'expression inévitable de griefs légitimes qui illustrent bien la raison pour laquelle il faut protéger davantage certains droits, même s'ils le sont déjà par les conventions internationales relatives aux droits économiques, sociaux et culturels et également civils et politiques, et par d'autres instruments.

Le Groupe de travail est formé de cinq experts choisis parmi les vingt-huit représentants de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, que la CDH a élus en raison de leur expérience non partisane dans le domaine des droits de la personne. Ils représentent chacun une région géopolitique importante du monde (Afrique, Asie, Amérique du Sud et Amérique centrale, Europe de l'Est et Occident).

L'élaboration d'instruments concernant les droits est un processus laborieux. Par exemple, les deux pactes internationaux susmentionnés ont été adoptés par l'Assemblée

générale des Nations unies en 1966, après un long processus d'examen et de délibérations. Et ils ne sont entrés en vigueur qu'en 1976. Dans un délai relativement court de douze années, le Groupe de travail est parvenu à rédiger une déclaration sur les droits des peuples autochtones qui reprend presque toutes les aspirations de ces peuples. L'élaboration du document a mobilisé l'attention de nombreuses personnes, et le nombre de participants est passé de quelques douzaines d'individus à plus de sept cents personnes, institutions et organisations non gouvernementales (ONG) en 1995. Comme toutes ces personnes jouissent d'un droit d'intervention, il n'est peut-être pas inutile de signaler, comme d'autres le font, que la démarche du Groupe de travail est exceptionnelle en ce qui concerne les débats des Nations unies. Une demi-douzaine de gouvernements ont envoyé des observateurs à la première réunion alors que quelque trente-sept observateurs ont participé à toutes les réunions de la treizième session en 1995 qui les intéressaient. Malgré leur position officielle d'observateur, les gouvernements et les représentants autochtones jouent un rôle actif dans les débats en formulant leurs commentaires sur le déroulement et le contenu des discussions.

Le contexte multilatéral

Il est extrêmement important de comprendre le contexte dans lequel les questions liées aux autochtones sont débattues par les États et, en particulier, d'être attentif aux points de vue de ces États si l'on désire en arriver à établir des institutions multilatérales et universelles consacrées aux droits collectifs des peuples autochtones.

Aux Nations unies, l'application universelle des normes et leur acceptation par consensus constituent des principes fondamentaux permettant de réaliser des progrès relativement à un recueil de droits de la personne. Étant donné que les systèmes de valeurs et les intérêts économiques et politiques sont incompatibles, c'est souvent le plus petit dénominateur commun qui se dégage de longs et laborieux débats. Aucun instrument relatif aux droits n'aurait vu le jour si tous les participants à leur élaboration s'en étaient

tenus à leurs aspirations les plus élevées.

Les représentants autochtones et certains observateurs donnent souvent l'impression que les organisations multilatérales (les Nations unies en particulier) se sont constituées elles-mêmes en organes supranationaux, ayant préséance sur le pouvoir national de l'État. Les partisans de l'acceptation éventuelle d'une déclaration sur les droits des peuples autochtones aimeraient que l'ONU soit une institution indépendante de la volonté des États. Leurrées par cette vision des choses, de nombreuses organisations autochtones font converger leurs principaux efforts de lobbyisme vers les Nations unies au détriment des relations qu'elles devraient entretenir prioritairement avec le gouvernement de leur pays. D'autres le font dans l'espoir de limiter les pouvoirs de certains États en raison de leurs antécédents au chapitre des abus de pouvoir : elles avancent que ces États devraient céder une partie de leur souveraineté aux institutions multilatérales et qu'ils devraient laisser siéger les autochtones aux Nations unies au même titre que les États. Dans son discours inaugural de la treizième session du Groupe de travail[6], la présidente du Groupe a exprimé l'espoir que les Nations unies s'ouvrent à tous les peuples, y compris les peuples autochtones. Il n'est donc pas surprenant que les États désirent s'assurer que le droit international à l'aune duquel ils seront jugés sera compatible sur le fond avec leur tradition juridique, en particulier avec leur droit national.

Même le Canada, un État qui se rallie plus facilement que la plupart des pays aux opinions d'experts en droit international, considère que les positions qu'il adopte dans les tribunes internationales doivent refléter sa ligne de conduite et ses pratiques. Par contre, il y a des gouvernements qui souscrivent assez facilement aux principes énoncés dans les instruments des Nations unies relativement à la règle de droit, tout en sachant pertinemment qu'ils n'auront pas à les appliquer sur leur territoire. On pense que les nobles idéaux peuvent remplacer les gestes concrets. D'autres encore adhèrent aux mêmes principes mais n'ont pas les moyens ou la volonté de les faire appliquer. Tous se complaisent dans les éloges que leur vaut l'adhésion aux principes.

Le Canada est respecté aux Nations unies pour la

contribution particulière qu'il continue d'apporter à l'élaboration de normes et de principes internationaux en matière de droits de la personne. Les gouvernements archiconservateurs pensent que le Canada a tendance à être trop libéral dans le domaine des droits de la personne, mais force leur est de reconnaître que le Canada respecte rigoureusement les principes étayant ses propres systèmes juridiques. En retour, le Canada est souvent appelé à jouer un rôle d'intermédiaire impartial, capable de proposer des compromis nuancés qui ouvrent la voie aux négociations et ententes internationales. Le Canada est reconnu pour sa capacité de concilier de profondes divergences qui peuvent caractériser les démarches issues de différentes cultures à l'égard des questions relatives aux droits de la personne. S'il y a quelque espoir de parvenir réellement à une entente sur ce qui pourrait constituer à l'échelle internationale un ensemble de droits collectifs pour les peuples autochtones, il importe de faire appel à ces compétences et talents typiquement canadiens pour démêler l'écheveau des intérêts opposés (parfois contradictoires) au sein des États et des diverses positions que les nations adoptent devant des situations intéressant les autochtones.

La distinction entre une déclaration et une convention explique en grande partie les façons dont les gouvernements et les groupes autochtones abordent les questions devant le Groupe de travail sur les populations autochtones. Une déclaration, en tant qu'énoncé de principes ou d'aspirations, ne comporte aucune obligation légale pour les États. Elle a une portée morale et peut avoir un certain poids politique, mais elle demeure incitative. On pense que certains tribunaux pourraient consulter une déclaration pour interpréter les intentions d'un gouvernement par rapport à un litige dont ils sont saisis. En revanche, une fois ratifiée, une convention est un contrat au sens de la loi entre les États signataires. Les gouvernements sont censés se plier aux décisions découlant des mécanismes d'application associés aux différents instruments, qui peuvent varier. On s'attend à ce qu'ils présentent régulièrement des rapports nationaux sur leur conformité aux dispositions d'une convention. Dans d'autres cas, ils peuvent avoir à se soumettre à certaines procédures condamnatoires de la CDH. Certains États ont la réputation de présenter ponctuellement leurs rapports tandis que d'autres ne respectent pas ces exigences. D'autres usent de

tous les mécanismes de procédure possibles pour éviter un blâme, et ce n'est que lorsque le comportement d'un État devient trop inadmissible aux yeux de la communauté internationale qu'il est possible de passer outre à la solidarité régionale et de prendre des mesures pour remettre ce gouvernement sur le droit chemin.

Comme de nombreux articles du projet de déclaration auront des incidences juridiques et constitutionnelles une fois que la déclaration sera devenue une convention, il est tentant pour les représentants autochtones de vouloir court-circuiter les procédures nationales pour accéder directement aux Nations unies et aux organismes régionaux comme l'OEA. Mais les gouvernements ne peuvent approuver des ententes internationales qui ont préséance sur leurs lois; c'est pourquoi les considérations de politique étrangère dans ce domaine demeurent subordonnées aux considérations nationales. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut trouver les moyens de recourir à des mécanismes extérieurs pour susciter ou ranimer l'intérêt à l'égard d'un changement intérieur.

Personne n'aurait probablement pu prédire les grands changements qui se sont produits depuis 1969, quand le gouvernement fédéral a cherché à se départir de ses responsabilités à l'égard des peuples indiens et inuits. On peut seulement se demander si les gouvernements auraient relevé le défi s'ils avaient su alors où cela allait les mener. D'autres gouvernements qui sont prêts à réexaminer la façon dont ils pourraient redéfinir leurs relations avec les peuples autochtones de leur territoire savent qu'ils risquent de disposer de moins de temps que le Canada pour y arriver. Quand ils voient le chemin parcouru par le Canada et ce qu'il lui reste à faire, la tâche leur paraît insurmontable, à moins qu'ils ne soient assurés d'une conclusion heureuse qui profitera à tous les membres de leur société. Dans les jours qui ont suivi la proclamation de l'Année internationale des populations autochtones à New York, plusieurs délégations se sont interrogées ouvertement sur les chances que leurs gouvernements aient la volonté de remettre en question leur conduite passée alors que le Canada, malgré tous ses efforts et ses dépenses, est encore la cible de tant de critiques de la part des communautés autochtones.

Cinquante-trois États sont élus à la CDH par les États membres de l'ECOSOC pour un mandat échelonné de trois ans. Quels sont les États intervenants et quelles attitudes prévalent lorsque la Commission se penche sur les questions touchant les autochtones? Au sein des Nations unies, les gouvernements se sont regroupés en blocs régionaux pour négocier des ententes qui reflètent l'ensemble des intérêts d'une région et instaurer une solidarité afin d'assurer le respect de leur volonté commune : Afrique, Asie, Amérique centrale et Amérique du Sud (y compris les Antilles), Europe de l'Est, Europe de l'Ouest et autres pays. Ce dernier groupe englobe tous les États de l'Europe de l'Ouest, l'Australie, le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis.

Afin de pouvoir aborder autant de sujets que possible, des groupes de rédaction comptant des représentants de chaque région géopolitique sont établis pour chaque résolution : chaque représentant présente un compte rendu à son bloc régional qui, la plupart du temps, l'oriente dans les négociations. Les membres du groupe de l'Occident jouissent d'une plus grande latitude car ils peuvent voter selon leurs inclinations. D'autres groupes sont plus enclins à voter en bloc et, une fois qu'ils sont parvenus à un consensus au sein du groupe, il est souvent difficile de persuader leurs représentants d'adopter de nouvelles positions. Très souvent, cette situation entraîne un processus laborieux de persuasion auprès des gouvernements d'attache et, quand des changements politiques majeurs sont requis, les retards occasionnés peuvent faire reporter d'une session à une autre l'adoption de ces changements.

Au sein du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande (groupe CANZ) se remplacent souvent l'un l'autre et, avec les quatre pays nordiques et les Pays-Bas, ils occupent l'extrémité libérale de l'échelle des droits, y compris pour les questions ayant trait aux droits collectifs et individuels des peuples autochtones. La Grande-Bretagne, la France, le Japon, l'Allemagne et l'Espagne sont particulièrement attentifs aux questions concernant les droits des minorités : à leurs yeux, les peuples autochtones sont des minorités. Pendant un certain temps, les États-Unis ont semblé flotter entre ces deux

groupes, satisfaits du statut de nations dépendantes de leurs tribus indiennes et imperturbables face aux demandes de souveraineté qui pourraient s'appliquer à leur situation intérieure, y compris en Alaska, à Hawaï et dans d'autres territoires du Pacifique.

Le groupe de l'Europe de l'Est semble tenté moralement de reconnaître les droits des peuples autochtones, sauf la Communauté des États indépendants, la Russie en particulier, où subsistent des préoccupations fondamentales concernant les droits des minorités.

L'Asie, à l'exception des Philippines, n'est pas disposée à reconnaître les droits des peuples autochtones, à moins que la définition de ces peuples ne se limite aux groupes autochtones des Amériques, de l'Europe du Nord, de la Russie et peut-être de l'Océanie. Le Bangla Desh, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie et le Myanmar (Birmanie) rejettent opiniâtrement la proposition à l'effet que les droits des peuples autochtones s'appliquent à leur territoire. Ils demandent instamment que l'on définisse l'identité autochtone car le résultat pourrait bien avoir une incidence sur leurs relations internes avec les groupes tribaux de leur pays. Ils font valoir que toutes leurs populations vivent sur le territoire national depuis des milliers d'années et qu'ils ne peuvent accepter de revendications selon lesquelles certaines seraient plus autochtones que d'autres. Certains États comme la Malaisie et l'Indonésie ont à cœur d'intégrer les nombreux groupes ethniques de leur société en un tout cohésif aux fins d'édification d'une nation. Les États des îles du Pacifique Sud n'ont pas d'objection à reconnaître les droits des peuples autochtones, la plupart se considérant eux-mêmes comme des peuples autochtones.

Les États africains approuvent les arguments sur la décolonisation avancés par de nombreux groupes autochtones, mais ils ne sont pas du tout disposés à se mêler à des questions de souveraineté susceptibles de déstabiliser certaines de leurs régions frontalières. Il s'agit d'un principe de loyauté au sein de l'Organisation de l'unité africaine voulant que les régions frontalières chevauchant des terres tribales soient intouchables. On peut s'attendre à ce que les articles du projet de déclaration qui font référence aux questions

frontalières et au droit à l'autodétermination remettant en question l'intégrité des frontières soient passés au crible.

Les positions adoptées par l'Amérique latine vont d'un extrême à l'autre. Des pays comme l'Argentine, le Salvador, le Guatemala, le Nicaragua, le Pérou et le Venezuela, adhèrent à l'ultraconservatisme du Brésil. En revanche, le Chili, la Colombie et le Costa Rica ont tendance à avoir des idées libérales, tandis que le Mexique et la Bolivie se situent entre ces deux extrêmes. En général, cette région risque d'être plus attentive aux droits ayant trait à la culture qu'aux questions portant sur la propriété et l'aliénation des terres et des ressources. Des pays qui envisagent de devenir parties à des accords commerciaux comme l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALÉNA) savent qu'ils doivent tenir compte de l'opinion publique et officielle concernant la façon dont ils traitent leurs peuples autochtones.

Les événements au Chiapas mettent en lumière une accumulation de dérapages de l'économie mexicaine qui auraient pu s'envenimer encore un certain temps si la rébellion zapatiste n'avait pas mis le feu aux poudres. On a toutes les raisons de croire que des peuples autochtones d'autres pays, tout aussi dépossédés, pourraient se sentir menacés par la perspective d'accords commerciaux et d'un renouveau d'intérêt pour l'exploitation des ressources, et seraient disposés à réagir de la même façon. Les gouvernements ont donc directement intérêt à prévenir des événements embarrassants de ce genre en déployant de nouveaux efforts pour régler les problèmes des peuples autochtones, comme l'a fait dernièrement le Mexique en concluant un accord avec les rebelles zapatistes (en février 1996).

La région des Antilles, où l'on retrouve en toile de fond les institutions parlementaires et la common law anglaise, semble être favorable aux demandes de reconnaissance des droits des autochtones. Étant donné ses antécédents en général et son respect de la règle de droit, elle pourrait au besoin jouer un rôle de médiateur entre les États des Amériques. Toutefois, comme nous le verrons plus loin, le problème lié à la définition de l'identité autochtone pourrait nuire sur le plan politique à cette attitude bienveillante dans le contexte du projet de déclaration de l'OEA.

Onze organisations autochtones jouissent d'un statut consultatif auprès des Nations unies, ce qui leur donne le droit de s'adresser directement à la CDH. Parmi celles-ci, le Four Directions Council (un groupe nord-américain représentant entre autres les nations micmaques), le Grand Conseil des Cris (Québec) et l'Organisation internationale de développement des ressources indigènes sont entièrement canadiennes. Le Canada est largement représenté au sein de la Conférence circumpolaire inuit. Le Conseil mondial des peuples indigènes, ONG internationale, a son siège à Ottawa. D'autres groupes et individus canadiens sont bien sûr actifs dans les débats des Nations unies. Par contre, les quatre organisations politiques nationales représentant les premières nations indiennes, les Métis, les Indiens non inscrits et citadins ainsi que les femmes n'assistent qu'occasionnellement aux assemblées multilatérales.

Les instruments et certains enjeux

Le droit international est assez vague quant à l'application des droits collectifs des peuples autochtones. La Convention n° 107 de l'OIT, *Convention relative aux populations aborigènes et tribales* (adoptée en 1957), a été ratifiée par vingt-six pays : l'Angola, l'Argentine, le Bangla Desh, la Bulgarie, la Bolivie, le Brésil, le Costa Rica, Cuba, la République dominicaine, l'Équateur, l'Égypte, le Salvador, le Ghana, la Guinée-Bissau, Haïti, l'Inde, l'Iraq, le Malawi, le Mexique, le Pakistan, le Panama, le Paraguay, le Pérou, le Portugal, la Syrie et la Tunisie. Adoptée en 1989, la Convention n° 169 de l'OIT[6], *Convention relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants*, 1989, vise à remplacer la Convention n° 107. À la fin de 1995, cette convention avait été ratifiée par la Bolivie, la Colombie, le Costa Rica, le Honduras, le Mexique, la Norvège, le Panama et le Pérou. Il convient de noter que tous ces pays comptent des populations autochtones et que la Norvège et le Honduras sont de nouveaux venus. Au cours de la rédaction du présent rapport, l'Argentine, l'Australie, le Danemark, Fidji et le Guatemala avaient en main le document, qui se trouve à différents stades du processus de ratification au sein de leurs institutions gouvernementales respectives. Aucune

de ces conventions n'est aussi universelle et complète que le sera, on l'espère, le projet de déclaration des Nations unies[7].

Entre 1982, année où le Groupe de travail sur les populations autochtones a été établi, et 1988, année où l'OIT s'est réunie pour reformuler les principes enchâssés dans la Convention n° 107 de l'OIT, ce qui a donné naissance à la Convention n° 169, les relations entre les États membres des Nations unies et les représentants autochtones étaient empreintes de la courtoisie qui caractérise habituellement les débats entre les membres de cet organe. Toutefois, les débats orageux sur la question de la reconnaissance du droit à l'autodétermination des autochtones et l'acceptation subséquente de l'expression « peuples autochtones » de préférence à « populations autochtones » ont mis abruptement fin à cette harmonie. Depuis, la controverse entourant ces questions indissociables refait surface à chaque débat consacré aux « droits » et a détérioré le climat au point qu'il paraît impensable que les gouvernements puissent aborder les problèmes globaux avec sincérité et bonne volonté ou que les peuples autochtones ne constituent pas systématiquement une menace pour les intérêts politiques et économiques des nations.

Il est peu probable que la Convention n° 169 soit ratifiée dans un avenir rapproché au Canada. L'ancien ministère canadien du Travail, maintenant annexé au ministère du Développement des ressources humaines, est chargé de solliciter et de recueillir les réactions des gouvernements provinciaux et territoriaux aux dispositions de la Convention n° 169 de l'OIT. Certains articles s'appliquent clairement à leur domaine de compétence et il existe des chevauchements. Certains ne s'appliquent pas directement aux Indiens ou aux Inuits qui relèvent de la compétence fédérale, tandis que d'autres peuvent s'appliquer aux Métis et aux Indiens non inscrits qui ne relèvent pas du gouvernement fédéral. Certains gouvernements provinciaux et territoriaux ont répondu à l'invitation du gouvernement fédéral, mais celui-ci attendra que tous lui aient fait parvenir leurs observations avant d'aller de l'avant et de ratifier la Convention n° 169. On sait que des articles faisant référence à l'occupation traditionnelle des terres, à l'éducation et aux applications du droit coutumier posent des problèmes. Il va sans dire qu'il est peu probable que des modifications soient apportées aux lois fédé-

rales, provinciales et territoriales en vue de les rendre conformes aux dispositions de la Convention n° 169 de l'OIT avant la ratification.

Comme l'indique le *Pacte des Nations unies relatif aux droits civils et politiques*, tous les peuples jouissent d'un droit à l'autodétermination, mais certains gouvernements ont interprété ce droit comme s'il n'existait que dans les limites de la souveraineté d'un État donné. Le Canada a, avec d'autres, affirmé en 1988 à l'OIT que la question de l'autodétermination était de nature politique et ne pourrait dès lors être abordée que dans l'enceinte politique de l'Assemblée générale, après des débats au sein de la CDH. La question a ensuite été renvoyée au Groupe de travail, pour qu'il procède à un examen initial avant le règlement final au sein de la CDH et de ses instances supérieures.

Les représentants des peuples autochtones n'ont pas cédé sur le principe de la reconnaissance d'un droit à l'autodétermination conformément au droit international, même par l'artifice de questions auxiliaires : par exemple, ils ont essayé d'inclure l'expression « peuples autochtones » dans les résolutions sur l'Année internationale des populations autochtones en faisant valoir que cette expression reflétait les nombreuses cultures des peuples autochtones. Le Canada ainsi que la grande majorité des autres États membres des Nations unies se sont opposés à l'expression « peuples autochtones » (en anglais, *indigenous peoples*, au pluriel), car elle appuierait apparemment les arguments en faveur de l'autodétermination revenant de droit aux personnes autochtones[8].

Évidemment, une fois la question de l'autodétermination réglée, celle de la forme plurielle de l'expression « peuples autochtones » se réglera d'elle-même et cessera d'être un sujet de discorde. Aucune autre question, à part celle qui a trait aux terres et aux finances ainsi qu'au règlement rétroactif de certaines revendications, ne risque autant d'influencer la teneur des discussions que celles concernant l'« autodétermination » et les « peuples ».

Les gouvernements successifs du Canada ont été blâmés par les organisations autochtones et non gouvernemen-

tales pour avoir refusé d'accepter l'emploi de l'expression « peuples autochtones » (*indigenous peoples*) dans les instruments juridiques des Nations unies, malgré l'utilisation officielle de l'expression « peuples autochtones » (*aboriginal peoples*) dans la Constitution canadienne. Ces organisations ne précisent pas que l'expression complète utilisée est « peuples autochtones du Canada », qui en circonscrit clairement (par la qualification « du Canada ») l'application aux limites de la souveraineté du Canada.

Contrairement à ce que l'on attendait (en raison du rôle traditionnel du Canada dans l'élaboration de principes et de normes), le Canada n'encouragera pas l'acceptation de normes et de principes qui vont au-delà de ce qu'il est prêt à reconnaître dans son propre système juridique. Le gouvernement réitère donc devant les organismes responsables des droits de la personne les politiques qui définissent ses relations avec les peuples autochtones du Canada. En ce qui concerne son obligation de fiduciaire d'expliquer en détail les positions qu'il soutient relativement à des dossiers d'importance primordiale pour les peuples autochtones du Canada, le gouvernement se donne beaucoup de mal pour s'assurer que les motifs justifiant chacune de ses prises de position sur le projet de déclaration sont communiqués publiquement à toutes les parties. La position que le gouvernement maintient systématiquement dans toutes ses propositions aux organismes multilatéraux est celle qui est énoncée à la onzième session du Groupe de travail sur les populations autochtones en 1993 :

> Le Canada appuie les principes voulant que les peuples autochtones aient le droit traditionnel de disposer d'eux-mêmes, conformément au droit international, au même titre que les autres peuples, s'ils respectent par ailleurs les critères du droit international. Nous appuyons aussi le principe de l'autodétermination des autochtones dans le cadre d'États-nations existants, où les sphères de compétence sont réparties entre les autochtones et les non-autochtones de façon à accorder aux autochtones plus d'autonomie par rapport à leurs propres affaires, tout en reconnaissant la compétence de l'État.[9]

Certains ont essayé de tourner en ridicule l'importance accordée à cette position, accusant le gouvernement du Canada d'être paralysé par la crainte de voir surgir une succession de déclarations de souveraineté et, dès lors, de sécessions du Canada. Il est vrai qu'en principe cette possibilité existe et pourrait même sembler réelle pour un très petit nombre de premières nations. Cette crainte a été exagérée par un média qui a monté la question en épingle dans le contexte des conflits (phase II du projet de la Baie James et souveraineté) entre les Cris du nord du Québec et les gouvernements successifs de cette province. Toutefois, le nombre de groupes autochtones souscrivant au principe de l'autodétermination conformément au droit international suffit pour justifier les préoccupations des gouvernements concernant les effets perturbateurs que ces revendications peuvent avoir.

Une difficulté beaucoup plus concrète découle de la possibilité très réelle que certaines des premières nations promulguent leurs propres lois sans tenir compte des compétences environnantes des gouvernements provinciaux et fédéraux. De l'avis de certains, cette possibilité ne devrait pas être prise au sérieux, mais il se trouve que c'est justement ce que le chef national de l'Assemblée des Premières Nations a demandé aux premières nations du Canada de faire, immédiatement après la débâcle de Charlottetown, quand les ententes constitutionnelles conclues entre les gouvernements et les chefs des peuples autochtones du Canada ont été rejetées par une majorité importante de communautés autochtones. La question de la compétence n'est pas sans conséquences. Par exemple, certaines communautés justifient leurs activités de contrebande par des affirmations selon lesquelles elles n'enfreignent pas les lois autochtones. Aussi, une communauté pourrait aller à l'encontre des objectifs globaux d'une politique sociale nationale, provinciale ou territoriale (p. ex. santé, éducation) en adoptant des pratiques qui contrecarrent ces objectifs. De telles situations ne peuvent qu'engendrer la confusion et une désolidarisation face aux objectifs communs.

Le contexte de l'Année internationale

Les Nations unies ont décidé de proclamer la Décennie internationale des populations autochtones pendant la période 1995-2004[10]. Le texte complet du programme d'activités proposé est présenté dans l'annexe 4.

Étant donné que la Décennie constitue le prolongement de l'Année internationale des populations autochtones de 1993, il serait peut-être instructif de se pencher attentivement sur le déroulement de l'Année avant d'examiner l'avenir et la Décennie. Les membres les plus influents du Groupe de travail sur les populations autochtones, y compris le Canada, ne sont guère favorables à la proclamation d'années ou de décennies spéciales car ces commémorations engendrent des attentes qu'on ne peut satisfaire et entraînent une forme de gaspillage d'argent, d'énergie et de matière grise sans grandes retombées positives.

Quand l'idée d'une année internationale a été abordée pour la première fois, le Canada a refusé d'appuyer l'initiative. Toutefois, la persistance de groupes autochtones a suscité un certain intérêt parmi plusieurs pays; certains cherchaient ainsi à camoufler leur inaction relativement à d'autres problèmes liés aux autochtones. Le principe du consensus a commencé de battre de l'aile, et on a craint que le Canada ne soit tenu responsable du fiasco, même s'il ne participait que de loin à la planification de l'Année. De même, on jugeait que le Canada ne devait pas mettre en péril les processus bien plus importants relatifs au renouveau constitutionnel en adoptant une position hostile sur un sujet considéré comme accessoire. Le Canada a donc pris en main la résolution et a négocié l'adoption de la première d'une série de résolutions par consensus. Alors qu'au départ il était un partenaire peu enthousiaste, il s'est efforcé d'obtenir des résultats positifs pour la majorité des peuples autochtones du monde.

La recherche d'un consensus entre les États membres et les organisations autochtones sur la série de résolutions concernant l'Année a été frustrante pour toutes les parties et rarement harmonieuse. Il faut dire que peu de représentants gouvernementaux à Genève et à New York connaissaient bien les questions intéressant les autochtones et qu'ils

étaient encore moins nombreux à avoir participé à des consultations publiques, que ce soit auprès d'organisations autochtones ou non autochtones. Les représentants autochtones étaient naturellement impatients de voir dans les premières résolutions le reflet de sujets susceptibles d'intéresser leurs collectivités. Ils étaient méfiants à l'égard de la technique du bloc commun adoptée au sein des Nations unies pour atteindre un objectif : une résolution à la fois.

Le processus de gestion d'une résolution au sein des Nations unies est laborieux. Normalement, il est amorcé à la CDH en février-mars, quand la Commission prend des mesures, comme dans le cas présent, par suite des recommandations formulées par la Sous-commission au cours de l'année civile précédente. De la mise en branle à l'adoption par l'Assemblée générale de l'ONU, il faut compter dix mois si le processus est amorcé à la CDH, et dix-sept s'il a été amorcé au sein du Groupe de travail sur les populations autochtones en juillet de l'année civile précédente. Normalement, l'ECOSOC approuve les recommandations de la CDH pendant les sessions de printemps et d'été, et les transmet à la session d'automne à l'Assemblée générale, où elles sont adoptées. En général, l'ECOSOC et l'Assemblée générale ne modifient pas les résolutions, en partie parce que les délégations aux deux derniers échelons ne désirent pas usurper le mandat et les prérogatives de la CDH, mais également dans le but d'accélérer le traitement des nombreuses résolutions soumises à cet organisme. Les délégations d'État auprès de chaque organisme sont pour la plupart composées de différentes personnes, de sorte que la dynamique des négociations entre les gouvernements n'est pas la même à Genève et à New York.

D'ordinaire, un pays prend l'initiative de rédiger une résolution et d'en négocier la teneur avec des représentants de chaque groupe régional afin d'arriver à un consensus. Il est nécessaire d'arrondir les angles au maximum si l'on veut éviter un débat acrimonieux à la CDH. Le Canada, qui était chargé des projets de résolutions pour l'Année, a mis au point une stratégie visant à faire accepter les modifications grâce à l'adoption progressive de résolutions successives à la CDH, à l'ECOSOC et à l'Assemblée générale, dans le but à plus long terme d'avoir accumulé autant de thèmes principaux que

possible au moment de la proclamation de l'Année. La stratégie a porté fruit. Certains représentants autochtones y ont vu un moyen d'obtenir un appui plus généralisé à la résolution. Comme l'expérience en témoignerait avec le temps, les résolutions de l'Année allaient finir par incorporer presque tout ce que les représentants autochtones recherchaient, à l'exception des questions de l'autodétermination et des « peuples ».

Dès le départ, la validité des consultations a posé problème. Seuls un petit nombre de représentants autochtones (habituellement les mêmes) ont assisté aux séances de la CDH et de l'Assemblée générale des Nations unies, ce qui a donné lieu à la remise en question, par les représentants gouvernementaux, de la représentativité de leurs interlocuteurs. Pour les groupes canadiens, habitués à avoir accès à tous les paliers de gouvernement, il était frustrant de n'avoir que peu d'occasions de rencontrer les délégations. Pour de nombreuses autres organisations autochtones, n'importe quel genre de réunion représentait une nouveauté bien accueillie et instructive. À plusieurs reprises, certains représentants autochtones du Canada ont fait part du ressentiment qu'ils éprouvaient à l'idée de ne pas pouvoir rédiger « leurs » résolutions et de ne pas participer directement aux négociations concernant le texte menées par les États parties aux résolutions. Naturellement, leur exclusion les a amenés à mettre en doute la sincérité des efforts déployés en leur nom quand ils n'ont pas obtenu tout ce qu'ils voulaient. En réalité, rien n'aurait pu satisfaire les représentants autochtones les plus militants qui auraient voulu prendre la direction des opérations, manifestant ainsi leur droit à un statut d'égalité avec les États aux Nations unies.

Les résolutions de l'Année[11] n'étaient pas canadiennes, comme certains groupes autochtones canadiens se plaisaient à le déplorer. Le Canada a rédigé les résolutions au nom d'un groupement représentatif de pays (l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Scandinavie, le Mexique, la Colombie, le Brésil, le Chili et le Nigeria) de chaque bloc. Il lui incombait, avant de soumettre un projet aux représentants autochtones, de consulter le groupe et d'apporter les modifications demandées. Les groupes autochtones qui ne se sont pas laissé décourager se sont aperçus que, la plupart du temps, de nouvelles propositions de modifications s'étaient

concrétisées dans le texte final ou dans des résolutions ultérieures, sauf pour les questions ayant trait à l'autodétermination. Comme c'est le plus souvent le cas aux Nations unies, les négociations ont lieu à l'abri des regards, souvent à des endroits privés.

La controverse a donné le ton au débat dès la toute première résolution quand des groupes autochtones ont insisté pour qu'on remplace l'expression « populations autochtones » par « peuples autochtones ». À titre de mesure provisoire et dans l'espoir que, à la longue, les spécialistes et les experts en droits de la personne parviendraient à une solution concernant la portée de l'utilisation de l'expression (propre à satisfaire les gouvernements), le Canada a persuadé d'autres gouvernements d'accepter l'expression « populations autochtones » (*indigenous people*, au singulier). De nombreux groupes autochtones ont par la suite désavoué ce compromis. On voit donc combien il est difficile de procéder à des consultations et à des négociations sur place, quand la présence des groupes autochtones est des plus limitées : on les somme de formuler un jugement éclairé quant à la suite des événements, et inévitablement, leurs choix sont remis en question par ceux qui sont absents. Les représentants autochtones n'ont pas les moyens de consulter les dirigeants de leurs communautés comme il en est pour les délégations gouvernementales avec les dirigeants de leur pays et, même s'ils le font, leur recherche d'un consensus à l'égard de la prise de décisions n'est pas propice à la prise de décisions ponctuelles qui caractérise les résolutions. Il convient d'en tenir compte quand les gouvernements étudient les projets de déclaration car, s'ils agissent hâtivement et modifient le projet au cours de son examen, ils se heurteront à une résistance et verront leurs efforts repoussés, aussi sincères qu'ils soient.

Même le choix d'un thème a été difficile. Les gouvernements représentés aux Nations unies n'avaient rien à proposer et le Canada a dû demander conseil aux participants autochtones canadiens. Après plusieurs rencontres, un consensus s'est dégagé parmi les autochtones concernant l'utilisation du terme autodétermination. Le terme et ses variantes ont été rejetés par des gouvernements avant que le Canada ne reprenne les négociations à New York, où il a

enfin proposé qu'on envisage le thème d'« une nouvelle relation ». Les intervenants hispanophones pensaient que cette expression pourrait être mal interprétée et ont plutôt suggéré que le thème s'articule autour de la notion de « partenariat ». Le thème (adopté par la suite pour la Décennie) a maintenant été élargi et est devenu « Populations autochtones – un nouveau partenariat ».

Dès le départ, les pays nourrissaient des attentes différentes à l'égard de l'Année. Il est intéressant de noter que les groupes autochtones des mêmes régions avançaient indépendamment des opinions semblables. Ainsi, tous les groupes autochtones désiraient poursuivre leur programme politique, mais ceux du Tiers Monde étaient prêts à accorder moins d'importance aux droits politiques et à privilégier une approche qui procurerait à leurs collectivités des avantages économiques et sociaux plus immédiats. De leur côté, leurs gouvernements considéraient l'Année comme une occasion d'obtenir une réaffectation des fonds de développement multilatéraux et bilatéraux en leur faveur. En conséquence, un consensus a été négocié, et la première résolution a porté sur les droits politiques, les droits de la personne et le développement économique, social et culturel, l'accent étant mis sur ce dernier sujet.

Par ailleurs, le Canada a admis, avec les autochtones, que la plupart des gouvernements représentés aux Nations unies, à commencer par la CDH, devaient être sensibilisés à la dimension autochtone de leurs sociétés et que, si l'on désirait que le processus de déclaration soit satisfaisant, le Tiers Monde devait s'engager dans un dialogue permanent avec les groupes autochtones. En l'absence d'un tel dialogue, on redoutait sincèrement que les gouvernements n'abordent l'étude éventuelle des idées de la déclaration sans bien comprendre que le processus pourrait leur permettre d'établir des relations plus constructives avec les peuples autochtones de leur région. À partir de la CDH, on espérait pouvoir reproduire des résultats tangibles ailleurs dans le système onusien, en particulier dans le domaine du développement.

Ainsi, à partir de l'objectif de l'Année, on a pu renforcer la coopération internationale afin de trouver des solutions aux problèmes des autochtones dans des domaines comme les

droits de la personne, l'environnement, le développement économique, l'éducation et la santé. Ce but et les objectifs de l'Année ont donc été retenus pour la Décennie, mais on leur a ajouté des objectifs particuliers, notamment l'adoption du projet de déclaration et la création d'une instance permanente.

Le Canada est le seul pays à avoir envoyé un ministre à la proclamation officielle de l'Année en décembre 1992. En présentant la résolution à des fins d'adoption et dans son discours à l'Assemblée générale, la ministre des Relations extérieures de l'époque a donné comme thème à l'Année « l'ouverture d'un monde de possibilités ». L'OIT a immédiatement donné suite en organisant des ateliers sur la façon dont les communautés autochtones pourraient avoir accès aux divers organismes de développement des Nations unies et à leurs programmes. Les organisations autochtones ont demandé que ces organismes soient invités à élaborer des données statistiques propres aux communautés autochtones, de sorte qu'on puisse comprendre leur situation et cibler plus précisément leurs problèmes. Il a fallu plus de deux ans pour instaurer un climat de confiance entre les délégations gouvernementales pour qu'elles acceptent cette requête par la voie des résolutions. Des avantages en découleront concernant le processus de la Décennie.

À la suggestion de l'expert sud-américain du Groupe de travail sur les populations autochtones, le Canada a présenté une autre disposition importante visant la protection des droits politiques et des droits de la personne dans la dernière résolution de l'Année et la première résolution de la Décennie. Désormais, des rapporteurs spéciaux, des experts, etc. sont appelés dans le cadre de leur mandat respectif à tenir compte de la situation particulière des peuples autochtones. Ce processus pourrait véritablement canaliser l'attention internationale sur la situation critique de communautés autochtones qui subissent des tensions particulières. Quand les groupes autochtones sauront s'en prévaloir, ils pourront présenter leurs griefs particuliers pour que la CDH en soit saisie en faisant appel aux bons offices de gouvernements plutôt que par l'intermédiaire d'ONG, qui ne jouissent pas de la même attention. Seuls les gouvernements membres de la CDH investissent les experts d'un mandat, reçoivent leurs

rapports et y donnent parfois suite.

Sur l'ordre de groupes autochtones, le Canada a persuadé d'autres parrains de la résolution d'enchâsser une disposition visant la tenue d'une série de séances de travail qui permettraient de préparer l'Année, de cerner les obstacles et d'encourager différents organes du système de développement des Nations unies à établir des relations de travail particulières avec des communautés autochtones. Un mécanisme d'évaluation postérieure à l'Année a également été intégré dans la résolution pour garantir que les opinions des participants autochtones seront prises en compte dans tout rapport final soumis au Secrétaire général des Nations unies. Des séances d'étude spéciales et des mécanismes de planification et d'évaluation sont maintenant au programme des assemblées annuelles du Groupe de travail sur les populations autochtones et de la Décennie.

Le financement et les méthodes de gestion des activités proposées pour l'Année ont laissé fort à désirer. Conformément à la coutume onusienne, on a créé un fonds spécial de contributions volontaires, alimenté par les États membres et par des donateurs autochtones et non autochtones. Les organismes des Nations unies étaient censés y réaffecter des ressources provenant de leur budget respectif. Cherchant à avoir plus de poids sur les principaux organismes de financement des Nations unies, comme le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), certains représentants autochtones ont demandé que la gestion des fonds assignés au bureau économique du Secrétaire général leur soit confiée. Les États membres de la CDH ont refusé d'appuyer cette proposition, arguant qu'elle minerait les efforts déployés par la Commission pour être un intervenant efficace auprès des organismes multilatéraux et qu'elle nuirait à sa crédibilité en tant que promoteur du respect des droits de la personne. À la CDH, le Canada et d'autres membres ont appuyé une résolution visant à renforcer le rôle de la Commission; ils ne pouvaient pas par la même occasion l'ébranler en déléguant l'une de ses nouvelles responsabilités à New York.

Malheureusement, les craintes des autochtones se sont avérées bien fondées. La CDH gardait la responsabilité de gérer l'Année, en échange de quoi les responsables de la Commission promettaient d'apporter toute leur aide en vue de doter en personnel une section autochtone à Genève. Cette aide ne s'est jamais concrétisée, et la section a fini par être pourvue d'un personnel compétent composé d'autochtones détachés par l'Australie et les pays nordiques. Les contributions au Fonds volontaire n'ont pas été gérées à la satisfaction des groupes autochtones et de certains gouvernements (dont le Canada). Les seuls donateurs étaient les quelques États qui alimentent normalement ces fonds, notamment le groupe CANZ et les pays nordiques, quoique certains pays comme la France (grâce à l'intervention personnelle de Mme Mitterrand) et le Japon (grâce à un appel du président du Groupe de travail sur les populations autochtones) aient également contribué. L'ensemble des recettes, à hauteur de 530 000 $ US (alors que les fonds requis par le projet étaient supérieurs à trente millions de dollars US) étaient tout à fait insuffisantes, même si l'on ne comptait financer que des projets modèles.

À l'échelle nationale, le rejet par l'Assemblée des Premières Nations (APN) de toute collaboration avec trois autres organisations et le refus compréhensible de ces trois dernières à se subordonner à l'APN ont anéanti tout espoir que les organisations autochtones nationales s'entendent sur la création d'un secrétariat unique, indépendant du gouvernement. Face à quatre demandes de financement visant des secrétariats distincts et une prolifération de programmes séparés, le gouvernement a plutôt choisi de réaffecter les ressources au sein des ministères fédéraux et de confier la coordination de leur utilisation à un groupe de hauts responsables. Nombre de ces derniers ont trouvé des façons très créatives de réagir.

Les principales organisations politiques des peuples autochtones ont boudé le processus national et dénigré les efforts déployés par le gouvernement à l'appui des objectifs fixés pour l'Année. Néanmoins, comme l'a indiqué le gouvernement dans son rapport au Secrétaire général des Nations unies sur les activités de l'Année, de nombreuses communautés autochtones ont fait tout leur possible pour agir de leur

côté. Mentionnons à titre d'exemple l'initiative prise par John Kim Bell, célèbre chef d'orchestre d'origine mohawk, qui a recueilli des fonds auprès de pouvoirs publics et d'entreprises afin de créer des prix décernés chaque année à des autochtones pour souligner leur contribution à l'amélioration de leur société. Aux deux premières cérémonies, qui ont été télédiffusées dans tout le pays, on notait la présence de personnalités connues comme des chefs autochtones nationaux et des leaders de collectivités, le Premier ministre, des membres de son cabinet, etc. Les prix sont maintenant décernés tous les ans, et la troisième cérémonie se déroulera cette année à Winnipeg avec le concours des pouvoirs publics et du secteur privé. De nombreuses collectivités ont recueilli des fonds sans aucune aide afin de souligner l'Année en informant les gens de la dimension autochtone du Canada. Certaines ont recueilli des fonds pour participer à des activités avec des autochtones d'ailleurs, par exemple la course de jeunes Maoris à travers la Nouvelle-Zélande. Malheureusement, on n'a pas encore établi la liste définitive des réalisations autochtones pendant l'Année, bien que le Canada ait souligné les réalisations dont il avait connaissance dans son rapport aux Nations unies.

L'Année a seulement confirmé qu'il était nécessaire de s'attaquer à plus long terme aux problèmes de développement des communautés autochtones et qu'il faudrait une dizaine d'années pour accomplir ce que l'Année ne pourrait faire. De nombreux groupes autochtones ont conclu que l'Année n'avait pas été à la hauteur de leurs attentes car elle n'avait apporté aucune réponse permanente à leurs besoins. C'était de toute évidence impossible, mais certains progrès ont été réalisés. À la conférence technique qui a précédé la douzième session du Groupe de travail sur les populations autochtones, les pays nordiques ont annoncé que, dans les grandes lignes de leurs programmes de coopération et de leurs affectations de fonds, ils tiendraient désormais compte des dossiers des pays bénéficiaires au chapitre des droits autochtones. On ne sait pas si l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a procédé à une analyse similaire dans le but d'en faire autant, ni si des groupes autochtones l'ont poussée à le faire. L'Année est parvenue à sensibiliser les organismes de développement onusiens à l'ampleur des problèmes auxquels se heurtent les commu-

nautés autochtones dans leurs sociétés respectives. Il a ainsi été plus facile aux gouvernements d'approuver la Décennie par suite des recommandations formulées dans le Rapport final de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue à Vienne en 1993[12].

La Décennie internationale

La Conférence de Vienne n'était pas favorable à l'élaboration de nouvelles catégories de droits. Elle n'a guère suscité d'enthousiasme chez les gouvernements, qui ont convenu de sa nécessité avec une indifférence blasée. Au terme des discussions préparatoires, on a rédigé un rapport provisoire et des recommandations tellement nuancées qu'on se demandait si la Conférence pourrait parvenir à un consensus valable. Dès le départ, le Groupe de l'Occident, appuyé par le Groupe de l'Europe de l'Est et le Groupe sud-américain, a décidé d'empêcher la reprise des discussions sur tout article à l'ordre du jour qui n'avait pas été nuancé. Les paragraphes ayant trait aux questions autochtones, à l'exception d'une correction technique, ne pouvaient dès lors être remis sur le tapis, même s'ils étaient loin de répondre aux attentes des représentants autochtones.

Ces derniers ont cherché en vain à faire inscrire leurs problèmes à l'ordre du jour principal. Malgré tout, l'inclusion des préoccupations des autochtones dans le rapport final de la Conférence, le maintien des recommandations concernant la proclamation d'une décennie et l'étude de la création éventuelle d'une instance permanente ont été des gains importants. Si le débat avait été autorisé, on a toutes les raisons de croire que ces gains particuliers auraient pu être supprimés et remplacés par rien de plus que des généralités.

On s'est ensuite attardé aux objectifs principaux du Groupe de l'Occident. Tout d'abord, créer un poste permanent de secrétaire général adjoint, à titre de haut-commissaire de la CDH, qui serait investi d'un mandat élargi et du pouvoir d'intervenir dans des situations de violations flagrantes des droits de la personne (jusque-là réservé au Conseil de sécurité). Ensuite, élaborer de nouvelles stratégies pour

s'attaquer au problème de la violence faite aux femmes.

Le processus de proclamation d'une décennie a été amorcé à la session de l'automne 1993 de l'Assemblée générale des Nations unies. L'Australie a demandé à être chargée de la rédaction et de la présentation de la première résolution, qui englobait tous les éléments des résolutions de l'Année, y compris le thème et les objectifs. Une année complète a été prévue pour donner aux groupes autochtones le temps et la possibilité de planifier les activités et de fixer leurs objectifs avant le lancement officiel de la Décennie. Le processus a attiré aux négociations un plus grand nombre de gouvernements que jamais auparavant, révélant ainsi que plusieurs gouvernements d'Asie et d'Amérique du Sud veilleraient de près à conserver leurs prérogatives en tant qu'États. Toute tentative de contourner les gouvernements pour favoriser une relation directe entre les communautés autochtones et les organismes de développement des Nations unies serait rejetée.

Depuis 1993, les groupes autochtones et les représentants gouvernementaux tirent pleinement parti de la stratégie de planification de la Décennie adoptée lors de la séance de travail. L'intérêt a été marqué : 32 gouvernements, 9 organismes des Nations unies, 13 organisations non gouvernementales ayant un statut consultatif (dont 8 autochtones), 40 autres groupes autochtones et 38 autres groupes ont assisté à la réunion technique de trois jours qui a précédé la treizième session du Groupe de travail sur les populations autochtones[13]. Ils ont fait état de ce qui suit :

Les objectifs originaux et les objectifs actuels plus spécifiques sont les suivants :

1. Renforcer la coopération internationale pour résoudre les problèmes qui se posent aux populations autochtones dans des domaines tels que les droits de la personne, l'environnement, le développement, la santé, la culture et l'éducation.

2. Demander aux organismes de développement bilatéraux et multilatéraux d'accorder une attention spéciale aux

activités de développement profitables aux communautés autochtones.

3. Sensibiliser les sociétés autochtones et non autochtones à la situation, aux cultures, aux langues, aux droits et aux aspirations des populations autochtones.

4. Défendre et protéger les droits des populations autochtones et leur donner des outils pour qu'elles puissent conserver leur identité culturelle tout en participant à la vie nationale.

5. Favoriser la mise en œuvre des recommandations de toutes les conférences de haut niveau concernant les populations autochtones, en particulier la recommandation préconisant la création d'une instance permanente.

6. Adopter le projet de déclaration sur les droits des populations autochtones, élaborer de nouvelles normes internationales et des lois nationales applicables à la protection et à la promotion des droits de l'homme des populations autochtones, y compris la recherche de moyens efficaces pour contrôler et garantir le respect de ces droits.

À partir de la liste abrégée des objectifs ci-avant, il convient de souligner que la création d'une instance permanente et l'adoption du projet de déclaration se distinguent de l'ensemble. Les gouvernements étudient activement ces deux dossiers, qui sont donc d'une importance plus immédiate, en particulier le projet de déclaration.

Aucun ordre de priorité ne semble être attribué aux objectifs. Toutefois, l'article 1 est décrit comme le principal objectif tandis que l'article 3 est qualifié de grand objectif. On doit évaluer la réalisation des objectifs à la lumière de résultats quantifiables recueillis au milieu et à la fin de la Décennie. Le programme provisoire d'activités répartit celles-ci en mesures que doivent prendre les Nations unies, les organisations régionales comme l'OEA, les États membres, les organisations autochtones ainsi que les ONG et d'autres parties comme les médias et les entreprises. Notre objet n'est pas ici de fournir des commentaires sur les activités proposées pour les Nations unies et les organismes régionaux,

mais quelques observations concernant les activités proposées pour d'autres pourraient être utiles, et l'on trouvera tous les détails dans l'annexe n° 4 du présent document et du Rapport de la Réunion technique sur la Décennie internationale des populations autochtones. Disons pour résumer que les États membres sont invités à :

1) créer des comités nationaux;

2) intensifier la coordination et la communication;

3) allouer une partie de l'Aide publique au développement (APD) aux populations autochtones;

4) élaborer des plans nationaux en collaboration avec des communautés autochtones;

5) fournir aux communautés autochtones des ressources qui leur permettent de concevoir leurs propres plans;

6) faire davantage connaître les populations autochtones aux non-autochtones;

7) envisager la ratification et l'application de la Convention n° 169 de l'OIT;

8) reconnaître officiellement les droits des populations autochtones;

9) mettre en œuvre le chapitre 26 du programme Action 21 adopté par la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement[14].

Les groupes autochtones sont invités à :

1) établir un réseau d'information pouvant assurer la liaison avec le coordonnateur;

2) communiquer l'information avec plus de détails aux communautés locales concernant les objectifs de la Décennie et les activités des Nations unies;

3) créer et financer des écoles pour les autochtones;

4) créer des centres de documentation, des archives et des écomusées afin d'informer et d'instruire les non-autochtones sur ces questions;

5) créer et appuyer des réseaux de médias autochtones;

6) communiquer aux gouvernements, aux Nations unies et aux organisations régionales le programme concernant leurs activités.

Les ONG sont invitées à :

1) coopérer avec des organisations autochtones à la planification de leurs activités;
2) associer les autochtones aux programmes qui les concernent;
3) défendre les cultures autochtones;
4) faire participer différents groupes sociaux et culturels.

Étant donné que la Décennie a été prolongée d'un an afin de laisser aux organisations autochtones le temps de planifier un programme plus détaillé à la lumière de leur expérience au cours de l'Année et qu'il s'agit là du maigre résultat de deux conférences techniques sur la Décennie, les résultats sont décevants.

Les objectifs généraux sont clairs mais rien ne prouve que l'on se soit penché sérieusement sur les activités et programmes particuliers qui profitent concrètement aux communautés. Les conférences, les ateliers, les rencontres techniques, etc., sont des solutions de facilité par rapport aux efforts considérables qu'exige le développement communautaire. Ce seront les mêmes personnes qui se perdront en vains discours tandis que les « autres » attendront dans leurs collectivités les changements qu'a fait miroiter l'Année, et maintenant la Décennie. S'il est riche en discussions, le programme de la Décennie manque de substance.

En décembre 1992, l'OIT a convoqué la première de deux conférences techniques destinées à promouvoir l'accès des communautés autochtones au système de développement des Nations unies. Trois années se sont écoulées et il n'est pas évident que les communautés autochtones sachent beaucoup mieux comment se prévaloir des programmes de l'ONU ou que des processus conjoints avec les gouvernements aient été conçus afin de leur donner accès à des ressources techniques et financières. Exception faite des affirmations de certains organismes des Nations unies, on ne sait pas dans quelle mesure ce transfert de connaissances a porté fruit.

Au Canada, le gouvernement semble attendre que les organisations autochtones lui présentent un plan d'action et le nom de l'organisation chargée de sa gestion. Le ministre

des Affaires indiennes a rencontré les organisations autochtones au début du mois de janvier 1996, mais les discussions se sont révélées peu concluantes. Dans les domaines où le gouvernement pourrait prendre des initiatives lui-même, peu de choses ont bougé. Ainsi, le budget canadien de l'APD, que gère en grande partie l'ACDI, n'a pas du tout été ajusté en faveur des communautés autochtones de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud, où une intervention plus ciblée permettrait d'appuyer et de regrouper plusieurs priorités nationales (libre échange, développement axé sur les populations autochtones, droits de la personne, etc.) De même, si les organisations nationales persistent à ne pas s'entendre sur une approche conjointe, il se peut que les bureaucraties locales en rapport avec les communautés locales amorcent une planification conjointe. En fait, c'est à cette échelle qu'il faudrait prendre des mesures. Pendant l'Année, les communautés autochtones ont démontré clairement qu'elles pouvaient s'en sortir sans l'aide du gouvernement, ce qui prouve que le financement du gouvernement n'est pas nécessairement une condition indispensable à la réalisation des objectifs de la Décennie.

Mme Lois O'Donoghue, de la Commission des Aborigènes et des Insulaires du détroit de Torres. Genève 1992. [Cliché Beatrice Weyrich]

Entre-temps, les travaux se poursuivent sur d'autres fronts, en particulier relativement au projet de déclaration des Nations unies, qui est maintenant un objectif de la Décennie. Un groupe de travail formé de représentants gouvernementaux auprès de la CDH s'est réuni à Genève pour la première fois au cours de la deuxième quinzaine du mois de novembre 1995 afin d'entreprendre l'examen du projet. En prévision des réunions à venir, il serait peut-être utile de passer brièvement en revue les autres activités relatives au contenu et à l'aboutissement des projets de déclaration des Nations unies et de l'OEA, notamment l'étude de la Sous-commission sur les traités entre les gouvernements et les groupes autochtones et l'étude de la Sous-commission sur les biens culturels autochtones. Nous avons déjà commenté les

progrès réalisés relativement à l'adoption de la Convention n° 169 de l'OIT par les États. La rédaction d'un projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones au sein de l'OEA est une activité qui pourrait bien finir par avoir autant d'importance.

Étude des traités, accords et autres arrangements

Pour les autochtones, les peuples autochtones du Canada en particulier, les traités revêtent une importance identique. Si les États reconnaissaient aux traités un statut international, leur existence irait à l'appui des affirmations des groupes autochtones selon lesquelles ils étaient autrefois des nations souveraines, au même titre que les États avec lesquels ils ont signé les traités. Qui plus est, ces traités symbolisent la relation entre les autochtones et la Couronne, avec tous les attributs de protection et d'avantages qui en découlent en contrepartie de l'utilisation de terres. Somme toute, ces attributs en viennent à être interprétés comme l'obligation de fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones du Canada.

En 1988, un rapporteur spécial de la Sous-commission a été investi du mandat de préparer un rapport sur l'« Étude des traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les populations autochtones »[15], dans le but de déterminer si ces conventions ont une incidence quelconque sur la situation des peuples autochtones et si l'expérience pourrait être utile actuellement.

Il convient de noter qu'à ce jour le Rapporteur spécial s'est presque exclusivement concentré sur les traités négociés dans les pays ayant une tradition de common law anglaise. En se limitant à cette tradition, il élimine de ses travaux le caractère universel qui devrait orienter l'élaboration de concepts applicables au contexte des Nations unies. La tradition judiciaire issue du droit romain, qu'elle soit tempérée par l'expérience des systèmes ibère, scandinave ou autre, donnerait à coup sûr un nouvel éclairage à des questions

comme la propriété ou le régime fonciers. On nous laisse entendre qu'il n'a jamais existé en Asie du Sud, en Chine ou ailleurs, des arrangements équivalents pour des situations similaires entre des peuples autochtones et les pouvoirs. Les groupes autochtones semblent partager ce point de vue, car à plusieurs reprises, ils ont demandé que le Rapporteur spécial élargisse son analyse aux régions non étudiées. La cinquante-et-unième session de la CDH lui a donc confié le mandat d'examiner les archives du Vatican afin de déterminer l'incidence de ses traités sur les populations autochtones. Cet examen nous permettrait d'en savoir plus sur l'expérience des peuples autochtones dans les anciennes colonies de l'Espagne et du Portugal, et les États qu'ils ont formés par la suite. Jusqu'à présent, aucune étude n'a vu le jour.

Il semble étrange que l'on puisse vouloir répéter l'expérience des traités américains et canadiens. Ni les gouvernements ni les groupes indiens ne sont satisfaits des ambiguïtés de ces arrangements, même si les groupes indiens s'accrochent aux traités à défaut d'une meilleure garantie de leur relation permanente avec les gouvernements. Au lieu d'étudier des traités d'il y a plusieurs siècles, il serait plus utile de se pencher sur des arrangements modernes, comme la relation entre le Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, les parlements lapons de Scandinavie, la législation établissant le territoire du Nunavut au Canada ou les ententes sur les revendications territoriales globales aux États-Unis (Alaska) et au Canada. Il convient de noter qu'au Canada, les ententes sur les revendications territoriales globales sont reconnues comme des traités modernes; leurs dispositions sont dès lors protégées par la Constitution canadienne.

La CDH a également invité le Rapporteur spécial à faire tout son possible pour mener à bonne fin sa tâche en 1996. Comme on a fait état de peu de progrès jusqu'à présent et que rien ne nous porte à croire qu'il soit possible de rattraper le temps perdu, il est permis de se demander si ce travail peut donner un éclairage utile ou opportun aux délibérations sur les droits des autochtones aux Nations unies et à l'OEA. Jusqu'ici, dans ses deux rapports d'étape, le Rapporteur spécial a uniquement informé les lecteurs de la façon dont il avait mené ses recherches et de la méthode qu'il entendait

employer à l'avenir. Il s'agit de plans de travail. Après six années, il vaudrait peut-être mieux mettre fin à l'étude ou réorienter les efforts uniquement sur les arrangements contemporains. S'il est indispensable de se pencher sur le dossier historique uniquement parce qu'il étaye la demande de reconnaissance d'une catégorie distincte de droits collectifs, alors le mandat devrait être élargi afin qu'on s'attache à toutes les expériences.

Le 22 décembre 1994, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a investi l'honorable A. C. Hamilton du mandat « d'étudier la possibilité de ne pas exiger l'extinction globale des droits ou des titres ancestraux, dans les futures ententes sur les revendications territoriales » ou « ... de céder ou d'abandonner » les droits à des terres en échange de droits définis et d'avantages énoncés dans un traité[16]. La question concomitante sur laquelle il doit se pencher revêt une importance identique à celle du premier problème d'extinction. Cette question est la suivante : existe-t-il des moyens d'obtenir une « certitude (d'extinction) ... sans que les autochtones soient obligés de céder en échange leurs droits ancestraux »[17]? Les gouvernements demandent que toute entente soit assortie d'une clause d'irrévocabilité afin que les intérêts ne soient pas à nouveau remis en question par une reprise de négociations.

Par comparaison aux six (presque sept) années qu'il a fallu au Rapporteur spécial des Nations unies pour ne communiquer à toutes fins pratiques qu'un plan de travail, le juge Hamilton a fait part de sa solution concrète au Ministre le 11 juin 1995 : élaborer un traité qui reconnaisse l'existence des droits des autochtones et fournisse une garantie concernant les droits futurs de toutes les populations intéressées. Contrairement aux traités antérieurs, une description détaillée des droits des deux parties sera nécessaire. Il n'était peut-être pas possible d'inclure les conclusions du juge Hamilton dans le rapport d'étape du Rapporteur spécial, mais il semble curieux que même le mandat n'ait pas été mentionné. D'un autre côté, le fait que le processus onusien concernant les traités n'ait pas été mentionné non plus dans « Un nouveau partenariat » était peut-être révélateur du bien-fondé de ce processus[18].

L'étude des biens culturels

Un Rapporteur spécial a également été désigné par la Sous-commission afin d'examiner les problèmes ayant trait aux biens culturels des peuples autochtones[19]. Cette étude est maintenant terminée et renferme plusieurs conclusions qui s'écartent, par exemple, des méthodes relatives aux droits d'auteur ou des droits de propriété traditionnels. Par exemple, qui est le propriétaire d'une chanson populaire ou d'une incantation adoptée (à des fins commerciales ou non) en dehors de son foyer national traditionnel? Ou qui est le propriétaire de la structure chimique d'un champignon qui, à l'état naturel, est utilisé dans la médecine traditionnelle? Comment imposer ou percevoir des droits d'auteur sur des indicatifs musicaux ou des thèmes littéraires remontant à des temps plus ou moins anciens et qui sont devenus la propriété de l'humanité? Il est courant, par exemple, pour la musique populaire, de « réinventer » une phrase musicale à partir d'un morceau classique. Les questions comme celles-ci sont universelles et non propres à la situation des autochtones.

Le projet de déclaration du Groupe de travail sur les populations autochtones et l'instrument juridique proposé par l'OEA renferment des articles ayant trait aux droits culturels. Aux yeux de certains gouvernements, ces articles pourraient être des plus prometteurs pour régler rapidement certaines revendications de droits autochtones, qui ne doivent pas nécessairement être liées aux problèmes d'autodétermination. Le Groupe de travail de représentants gouvernementaux à Genève voudra peut-être se demander au cours de sa prochaine session si un sous-groupe ne devrait pas envisager en parallèle une étude des biens culturels, pendant que le projet de déclaration est étudié en séance plénière. La création de plusieurs groupes similaires sera peut-être nécessaire afin d'examiner les détails de certaines autres dispositions du projet de déclaration, comme celles qui ont trait aux terres.

La *Déclaration interaméricaine sur les droits des peuples autochtones*

Le Canada a l'intention de ratifier la *Convention interaméricaine sur les droits de l'homme*, mais seulement lorsqu'il aura consulté les gouvernements territoriaux et provinciaux. Deux éléments fondamentaux de ce système sont la Commission et la Cour interaméricaines des droits de l'homme. Le Canada collabore avec la Commission, mais il n'a pas encore reconnu la compétence de la Cour (la Commission a instruit des causes canadiennes, principalement concernant des procédures d'expulsion, et elle a reçu des plaintes sans toutefois prendre aucune mesure à leur sujet). Les conséquences sont très claires : sur le plan juridique, le Canada ne peut être mis en demeure de rendre compte d'actions qui iraient à l'encontre des instruments de l'OEA en matière de droits de l'homme, mais, sur le plan politique, sa capacité de promouvoir le respect de la primauté du droit se trouve amoindrie, et sa liberté d'intervention face à des actions particulièrement flagrantes perpétrées par d'autres États membres est entravée.

Sans entrer dans les détails, on remarque des différences notoires entre les instruments de l'OEA et ceux de l'ONU en matière de droits. Ainsi, dans le cas de l'OEA, une disposition du système permet à un individu de déposer une plainte devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme et de demander réparation au moyen d'une compensation appropriée. Il faut toutefois reconnaître que, comme toute chose qui en vaut la peine, ce n'est pas là une solution facile.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'harmonisation du droit international et de la législation intérieure d'un pays est une préoccupation constante pour les États parties. S'il existe des divergences, les gouvernements doivent trouver des moyens de les harmoniser, tâche difficile dans le cas d'une fédération aux compétences juridiques distinctes et où les lois régissant un champ de compétence donné ne sont pas nécessairement les mêmes que celles d'un autre champ équivalent, comme c'est le cas pour les provinces et les territoires canadiens. Le principe de la cohérence n'a pas toujours été observé à la lettre : ainsi, pour la Convention n° 169 de l'OIT, le Canada a voté l'adoption du

texte avant même d'avoir obtenu l'accord des provinces. Or, comme le fait remarquer Renée Dupuis : « Le Canada ne ratifie un tel texte que si les treize législatures consentent à cette ratification et s'engagent à en appliquer les dispositions dans leurs champs de compétence respectifs. »[20]

Les problèmes soulevés à l'occasion de la ratification de la Convention n° 169 risquent de se poser pour les projets de déclaration de l'ONU et de l'OEA, à moins que, avant d'amorcer des négociations avec les autres États parties, le gouvernement fédéral n'entame avec les représentants des peuples autochtones du Canada un dialogue sur les différences qui les séparent. Pour faciliter la tenue de discussions avec les groupes autochtones, les gouvernements provinciaux et territoriaux auraient déjà dû commenter les dispositions contenues dans ces deux documents, mais il semble qu'ils n'aient pas encore été invités à le faire. La réconciliation de toutes ces parties à une date ultérieure sera plus ardue qu'elle ne l'a été pour la Convention n° 169 de l'OIT.

Il serait très important que les représentants autochtones participent à l'élaboration du projet de déclaration de l'OEA. Pour le moment, contrairement à ce qui se passe à l'ONU, ils sont exclus du processus. Dans son exposé initial devant les experts de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, le Canada est intervenu vigoureusement en faveur du droit des peuples autochtones de s'adresser directement à la Commission, sans devoir nécessairement faire partie d'une délégation gouvernementale. Ses arguments n'ont pas été entendus. Le gouvernement devrait être invité à renouveler sa requête à toutes les étapes de l'examen et de l'approbation du projet de déclaration, et à rechercher l'appui d'États qui partagent ses opinions.

L'attention que reçoivent les projets de déclaration de l'ONU et de l'OEA et la priorité qu'on leur accorde comportent un élément stratégique. La Déclaration de Chimultenango de 1993, parrainée par la récipiendaire du Prix Nobel de la paix, Rigoberta Menchú Tum, clôturait le deuxième sommet des peuples autochtones. Dans ce document, on demandait notamment que tous les efforts soient déployés pour que l'instrument juridique de l'OEA soit aussi conforme que possible au projet de déclaration des Nations

unies, mais que l'on vise avant tout à préserver l'intégrité du texte rédigé par le Groupe de travail sur les populations autochtones. Il est peu probable que les gouvernements accèdent aux demandes des autochtones à l'effet que le projet de déclaration de l'ONU soit adopté tel quel ou qu'il soit modifié seulement en fonction de leurs désirs.

Les peuples autochtones des Amériques auraient sans doute intérêt à aborder l'option de l'OEA avec la même intensité qu'ils ont accordée au processus de l'ONU. Ils s'inquiètent, peut-être à juste titre, du fait qu'un document régional puisse être interprété au sein de l'ONU comme la limite maximale de leurs droits et que, en participant à son processus d'approbation, ils se trouvent irrémédiablement associés au résultat. Tout processus comporte un tel danger. Néanmoins, la déclaration contient divers éléments tirés de plusieurs sources: le projet de déclaration de l'ONU, la Convention n° 169 de l'OIT, Action 21 de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement, de même que plusieurs recommandations découlant de conférences internationales et les réponses de certains États à la première version du projet de déclaration rédigé par les experts de la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Ce n'est donc pas un si mauvais point de départ pour l'avenir. On peut s'attendre à ce que les droits inscrits dans un document émanant des Amériques correspondent au niveau minimal des droits que ces États seraient prêts à défendre au sein des Nations unies. Les peuples autochtones auraient probablement intérêt à envisager le projet de déclaration de l'OEA comme l'assise sur laquelle ils établiront d'autres droits plutôt que comme un plafond qu'ils ne pourront pas dépasser.

À l'heure actuelle, le gouvernement du Canada et les représentants autochtones n'ont pas encore discuté officiellement du projet de déclaration de l'OEA.

Une instance permanente

Étant donné qu'au sein de l'ONU, les groupes autochtones ou les premières nations ne jouissent pas du statut d'État, ils cherchent à se tailler une place permanente au

cœur même de cette institution à New York, c'est-à-dire à l'ECOSOC. Comme nous l'avons fait remarquer à propos du Fonds de contributions volontaires pour l'Année internationale des populations autochtones, New York est considérée comme un centre plus intéressant que Genève en raison de la présence du Cabinet du Secrétaire général, du Conseil de sécurité et d'une multitude d'organismes subventionnaires. S'il est vrai que la coordination des programmes de développement se fait sous les auspices du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), les véritables leviers du pouvoir sont situés au siège des organismes mêmes, c'est-à-dire à Washington dans le cas de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et du Fonds monétaire international (FMI), à Paris pour l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), et à Genève pour ce qui est de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'OIT. D'autre part, maintenant que la Commission des droits de l'homme dispose d'un mandat élargi et d'une plus grande liberté d'action, il semble inutile d'essayer d'instaurer une institution permanente pour les peuples autochtones ailleurs qu'à Genève. Comme l'ensemble des déclarations et des conventions de l'ONU reflète tous les droits politiques, économiques, sociaux et culturels, les peuples autochtones auront une meilleure chance de se faire entendre au sein des Nations unies en ayant recours au système des droits de l'homme plutôt qu'à un processus politique qui créerait un précédent (pas le premier) que peu de pays accepteraient. D'autres groupes, comme les tziganes ou certaines ethnies établies de part et d'autre de frontières (par exemple, les Kurdes), chercheraient à obtenir un traitement similaire.

Le désir des peuples autochtones d'être reconnus en tant qu'États est compréhensible. Certains de leurs défenseurs affirment qu'il est fort probable qu'ils obtiennent éventuellement une certaine représentation et un droit de vote officiel aux Nations unies. Ils prétendent que, avant d'en arriver là, ils pourraient avoir à l'Assemblée générale une sorte de statut d'observateur, analogue à celui dont jouissent le Vatican ou certains mouvements de libération comme l'Organisation de libération de la Palestine. Il serait téméraire de nier entièrement une telle éventualité, car rien n'est

impossible à l'ONU. Néanmoins, de telles conjectures détournent les leaders autochtones des problèmes plus pressants du sous-développement dans leurs collectivités et de la tâche de négocier une véritable protection de leurs droits. À poursuivre simultanément un trop grand nombre de buts, on n'en atteint bien souvent aucun.

Le fait qu'un groupe d'étude, mandaté par la CDH, se soit réuni au Danemark avant la treizième session du Groupe de travail sur les populations autochtones pour discuter de la mise sur pied d'une instance permanente ne doit pas forcément être interprété comme une marque d'intérêt de la communauté internationale à l'égard de l'établissement d'une telle institution – encore moins comme une marque de soutien. Il n'y a aucun doute que des États comme le Danemark appuient sincèrement (au nom du Groenland) la création d'un tel organisme. Toutefois, de nombreux autres États estiment qu'il est plus facile de suivre les débats jusqu'à l'épuisement des arguments que d'être pris à partie dans d'autres tribunes à propos de questions plus concrètes.

Pour la plupart des États, dont le Canada, il est très important, dans le cadre des politiques multilatérales, de veiller à l'efficacité des organes de l'ONU. Ces politiques ne prévoient tout simplement pas la création de nouveaux organismes au sein du système onusien, particulièrement au regard de la situation financière des Nations unies. Le coût du maintien de la paix, l'effondrement de l'ordre politique, économique et social dans plusieurs régions du monde et la rationalisation de l'ONU sont autant de raisons pour lesquelles les États membres s'opposent à des mesures d'expansion.

Plusieurs gouvernements sont d'avis qu'un organisme découlant des pratiques et procédures actuelles a plus de chances d'être accepté et provoquera certainement moins de réactions adverses. Dans le même ordre d'idées, de nombreux pays préféreraient que le Groupe de travail sur les populations autochtones devienne la pierre d'assise d'une éventuelle instance permanente. Si, après une période d'essai raisonnable, le Groupe de travail n'est pas en mesure de répondre aux besoins des autochtones, ces États se disent prêts à réévaluer leur position et à envisager d'autres arrangements.

Quoi qu'il en soit, les représentants autochtones ont demandé que le Groupe de travail reste en place même après la création d'un organisme permanent (une telle prolifération des arrangements institutionnels ne serait pas sans irriter les critiques de l'inefficacité onusienne). La plupart des pays sont prêts à discuter le mandat actuel du Groupe de travail et le choix de ses membres. On s'attend à ce que les discussions du groupe d'étude suscitent une réflexion qui pourrait s'appliquer à l'élargissement du mandat du Groupe de travail. Ainsi, la composition du Groupe de travail illustre bien la façon dont on pourrait le remodeler pour répondre aux besoins des peuples autochtones. La règle de composition du Groupe n'a rien de sacré, sauf que les membres doivent être représentatifs des cinq grandes régions géopolitiques de la planète et doivent avoir siégé au préalable à la Sous-commission.

Les gouvernements pourraient se charger de présenter, aux élections des experts de la Sous-commission, une liste de candidats possédant des compétences sur les questions autochtones, entre autres des autochtones. La liste restreinte devrait faite l'objet d'une négociation entre les groupes autochtones et leurs gouvernements. Cette option n'obtiendrait pas la faveur de ceux qui croient qu'ils possèdent un droit inhérent d'autoreprésentation, mais elle pourrait constituer un progrès pour certains. Il existe déjà un exemple de ce type : Jose Bengoa, chef de « La Direccion Indigena de Chile », a été élu à la Sous-commission en 1994 (il a siégé au Groupe de travail en 1995 à titre de remplaçant de l'expert qui représente habituellement la région de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud). Son suppléant est Mario Ibarra, un Indien mapuche du Chili. Les cinq experts du Groupe de travail pourraient aussi demander à un ou plusieurs autochtones de leurs régions respectives de les conseiller sur la teneur de leurs travaux. C'est là une autre possibilité. D'autres idées verront le jour, et celles qui satisferont le mieux aux critères de crédibilité, d'utilité et d'efficacité pour toutes les parties auront le plus de chances d'être acceptées.

Les gouvernements ne semblent pas désireux de se pencher longuement sur la question de l'instance permanente. Le Danemark est le seul pays à avoir réalisé un travail de

réflexion qui inclut l'examen des divers précédents au sein du système onusien. La proposition concernant la création d'une instance permanente est entre les mains de la CDH depuis 1994. En 1995, la CDH a demandé à un nombre très restreint de parties intéressées d'étudier la question avant la tenue de la treizième session du Groupe de travail sur les populations autochtones. Dans leur rapport au Groupe de travail[21], les parties intéressées ont formulé les remarques suivantes :

1. Le mandat de l'instance permanente ne devrait pas se limiter au domaine des droits de l'homme, et l'instance relever de l'ECOSOC;
2. elle devrait compter parmi ses membres des autochtones et des non-autochtones;
3. un autre atelier devrait avoir lieu avant la tenue de la prochaine réunion du Groupe de travail.

Lors de la réunion du Groupe de travail, la Colombie, la Norvège, le Chili et de nombreux représentants autochtones ont appuyé le rapport. Un membre du Groupe de travail a proposé que l'instance permanente relève du Commissaire de la CDH et qu'il soit composé soit de cinq représentants gouvernementaux, cinq représentants autochtones et cinq experts, soit de six représentants gouvernementaux, six représentants autochtones et trois experts. Il a insisté sur le fait que l'instance permanente ne devrait pas compter plus de quinze membres, sans s'expliquer davantage à ce sujet. Il a également suggéré qu'elle pourrait être chargée de suivre les mesures prises par les gouvernements en application des dispositions de la déclaration et d'assurer la coordination des plaintes. Il a proposé la nomination d'un Rapporteur spécial, qui serait détaché dans les pays connaissant des difficultés en matière de droits de la personne[22]. Toutes ces suggestions pourraient s'inscrire dans le mandat élargi du Groupe de travail et être mises en application très rapidement si on décidait d'agir en ce sens.

À partir de ces commentaires, le Groupe de travail formulera des recommandations pour la Sous-commission, qui les déposera devant la Commission des droits de l'homme. Aucune décision ne devrait être prise en 1996 étant donné qu'un autre atelier est prévu[23].

Les États membres de la Commission des droits de l'homme poussent le Groupe de travail dans la voie d'un mandat élargi, ce qui laisse deviner leur réaction face à la création éventuelle d'une instance permanente. La résolution portant sur le mandat du Groupe de travail, formulée lors de la cinquante-et-unième session de la CDH[24], demande que cet organe examine les rapports des rapporteurs spéciaux, des représentants spéciaux, des experts indépendants et des groupes de travail qui, dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs responsabilités, ont pris en compte la situation des communautés autochtones (les résolutions antérieures demandaient simplement aux experts de tenir compte de la situation des collectivités autochtones dans leurs rapports). Pour la première fois, c'est un organe de l'ONU – le Groupe de travail – qui est chargé d'assurer le suivi des rapports sur la situation des autochtones. Le Groupe de travail pourrait donc désormais assurer le suivi des rapports, informer la CDH de toute omission de la part des rapporteurs concernant des situations à signaler chez les autochtones, et inviter la Commission à prendre des mesures si l'existence de violations systémiques ou flagrantes est démontrée.

La même résolution demande au Groupe de travail d'étudier la façon dont les compétences des autochtones[25] pourraient être mises à profit. Elle reconnaît ainsi que leur rôle peut être modifié au sein du Groupe de travail, tant sur le plan de la procédure que pour ce qui est de sa composition actuelle. Ces deux initiatives peuvent sembler modestes, mais elles n'en demeurent pas moins marquantes parce qu'elles ouvrent la voie à l'intégration des autochtones au sein du système onusien. La marginalisation des peuples autochtones se trouve réduite en conséquence.

Finalement, il est permis de croire que l'expérience acquise au sein d'un Groupe de travail au mandat élargi pourrait faciliter la mise sur pied éventuelle d'un organe onusien doté de pouvoirs d'enquête plus importants. Il est fort possible que soit créée une Sous-commission (distincte de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités) qui relèverait de la CDH et dont le mandat consisterait principalement à surveiller le contenu du projet de déclaration et sa mise en œuvre – ou, à défaut, celle de toutes les conventions qui en

découleraient. Cette Sous-commission pourrait charger des groupes de travail d'étudier à fond les problèmes particuliers soulevés par l'interprétation de la déclaration (ou d'une convention).

Le Groupe de travail sur les populations autochtones a demandé l'établissement d'un rapport sur toutes les activités de l'ONU relatives aux peuples autochtones[26]. Il faudra tenir compte de ce rapport lors de la convocation d'un autre atelier sur l'instance permanente en 1997. La question ne sera pas résolue d'ici là. Entre-temps, on peut s'attendre que le concept connaisse plusieurs transformations au cours des délibérations sur le projet de déclaration.

Le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones

Il est possible que les experts du Groupe de travail soient allés trop loin et qu'ils aient commis une erreur stratégique en formulant les dispositions du projet de déclaration dans un style convenant davantage à un instrument juridique qu'à une déclaration de principes. Même si la déclaration n'a pas force de loi, les tribunaux pourraient, en raison de la précision des termes et du style de formulation, y voir une indication des intentions de ceux qui l'ont formulée. Une définition de principes rédigée dans des termes plus généraux, qui ne lie pas les gouvernements, serait par conséquent moins menaçante et pourrait être abordée de façon plus objective. Mais une telle éventualité est peu probable.

La treizième session du Groupe de travail sur les populations autochtones met en lumière les opinions des autochtones[27]. Ceux-ci craignent que les gouvernements préfèrent recommencer à zéro plutôt que de s'appuyer sur le projet de déclaration. Ils souhaiteraient que le document demeure inchangé ou qu'il soit modifié uniquement pour « améliorer » ses dispositions. Par ailleurs, ils se demandent si les procédures d'accréditation permettront à leurs représentants de participer aux délibérations. La vive controverse que suscitent actuellement la définition de l'identité autoch-

tone et les critères qui s'y rapportent fait ressortir le caractère conflictuel de ces questions pour les peuples autochtones. Les délégations du groupe CANZ défendent le principe d'une participation entière et ouverte des peuples autochtones à l'examen du projet de déclaration. Certaines délégations aimeraient que l'on continue à définir les droits, tandis que d'autres sont d'avis qu'il faudrait préparer dès maintenant un projet de convention.

Dans sa résolution portant sur la création d'un groupe de travail formé de représentants gouvernementaux, la CDH encourage ce groupe à étudier tous les aspects du document, y compris son champ d'application[28], un euphémisme pour désigner les populations visées. Si les sociétés tribales d'Asie sont reconnues comme autochtones (comme le suggère le projet de déclaration), leurs gouvernements examineront les dispositions du document de façon beaucoup plus attentive que s'il ne s'appliquait qu'aux peuples autochtones hors d'Asie. Par ailleurs, si la déclaration excluait les autochtones d'Asie de son champ d'application, elle perdrait son caractère universel, l'un des principes fondamentaux des droits de la personne. C'est ce qui pourrait se produire si les gouvernements de ces pays insistaient sur une distinction entre peuples autochtones et peuples tribaux.

En raison des réticences des pays asiatiques, on pourrait être tenté de restreindre l'universalité du projet de déclaration en limitant sa portée par exemple aux Amériques, ce qui permettrait de la rédiger dans des termes plus fermes. Mais, à long terme, une déclaration universelle servirait mieux les intérêts des peuples autochtones, même si elle est plus modeste dans son contenu. Ce qui ne veut pas dire qu'une déclaration moins ambitieuse aujourd'hui ne pourrait pas être contrebalancée à l'avenir par un instrument régional (de l'OEA) ou par des déclarations qui deviendraient de plus en plus vigoureuses à mesure que les gouvernements en accepteraient le contenu. Il ne faut surtout pas fermer la porte même aux pays les plus récalcitrants, si l'on veut qu'à long terme ils acceptent une convention universelle, but véritable de ces efforts. Il serait tragique d'essuyer un échec parce que ces pays s'opposent de façon inébranlable à certains articles d'un document par ailleurs non exécutoire.

Pour les autres pays, le Canada possède une vaste expérience et une connaissance étendue des questions relatives au projet de déclaration, notamment celles des terres, de la culture et des langues. Il a également pris une part active à la préparation du document et s'est conformé à sa position habituelle de respect des principes établis en la matière. Le Canada est probablement le pays qui, plus que tout autre, peut trouver le juste milieu et rallier les gouvernements hésitants. Si des questions comme l'autodétermination se posaient dès le début, le Canada aurait plus de chances que bien d'autres pays de trouver les termes susceptibles de répondre aux aspirations des autochtones.

La reconnaissance en droit international de leur droit à l'autodétermination est primordiale pour les peuples autochtones. Toutefois, les États membres de l'ONU ne sont pas prêts à reconnaître un tel droit et certains préféreraient exclure ces termes même s'ils figurent dans une déclaration non exécutoire. D'autre part, plusieurs pays, principalement le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États, sont d'accord avec certains juristes et universitaires pour reconnaître qu'il faut définir le concept du droit à l'autodétermination des minorités si l'on veut éviter une série de conflits civils au sein de sociétés pluri-ethniques comme celle de l'ancienne Yougoslavie. De même, on doit étudier les termes spécifiques qui s'appliquent aux besoins des peuples autochtones. En attendant la formulation de ces notions, les peuples autochtones doivent à tout prix préserver, dans le projet de déclaration, l'utilisation du terme autodétermination et ses applications qui les concernent, même si pour le moment ce terme doit être nuancé.

Pour préserver la notion d'autodétermination, il faudra parvenir à un compromis, par exemple en s'inspirant de l'une ou l'autre de plusieurs propositions déposées par le Canada devant le Groupe de travail sur les populations autochtones en 1993 et en 1994. Une solution consisterait à regrouper dans la première partie du projet de déclaration tous les paragraphes faisant référence aux négociations sur l'autonomie gouvernementale et à les juxtaposer à l'Article 3 sur le droit à l'autodétermination. Un rapport serait ainsi établi entre le processus de coexistence au sein d'un État souverain et le principe de l'autodétermination, ce qui élimine-

rait quelque peu l'ambiguïté qui persiste à propos de l'Article 3 lorsqu'il est isolé du reste du texte. Cette solution pourrait être retenue si la déclaration est rédigée dans un style compatible avec une déclaration de principes et non dans des termes employés habituellement pour une convention.

On pourrait aussi, et c'est là une possibilité plus prometteuse, proposer de nouveau un texte que le Canada a fait circuler parmi plusieurs membres du Groupe de travail sur les populations autochtones au cours de la onzième session en 1993. La délégation du Canada présente en qualité d'observateur proposait aux participants d'examiner de manière informelle la formulation d'un texte sur l'autodétermination qui s'inspire des conventions internationales :

> Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes conformément aux principes établis en droit international. Ce droit s'applique aux champs de compétence autochtones et non autochtones, et confère aux peuples autochtones un plus grand degré d'autonomie sur leurs propres affaires tout tenant compte des compétences de l'État dans lequel ils vivent.[28] (traduction)

On proposait d'ajouter ce texte au préambule du projet de déclaration et d'y joindre, dans les parties contenant les dispositions, d'autres paragraphes concernant la mise en place d'un processus de négociation entre gouvernements et groupes autochtones pour le partage des sphères de compétence et des grands domaines de pouvoirs dans le cadre des arrangements pour l'autonomie gouvernementale, etc. Les groupes autochtones consultés et certains États importants qui ont pris connaissance du texte, notamment le Brésil, n'ont pas rejeté cette formulation, mais elle n'a malheureusement pas été discutée en plénière. La présidente du Groupe de travail s'est contentée de présenter le texte aux autres experts, alors qu'elle, et peut-être ses collègues, avait déjà décidé d'aller de l'avant avec le texte de ce qui allait devenir l'Article 3 – tout en sachant fort bien que certains États le rejetteraient. Plutôt que de prendre la responsabilité de relancer le débat, les experts ont préféré laisser les gouvernements prendre éventuellement la relève.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la question du mot « peuples » se résoudra d'elle-même une fois que sera réglée celle de l'autodétermination. Entre-temps, faut-il utiliser ce terme? Dans un sens, cette question ne vaut pas la peine d'être posée si un droit absolu à l'autodétermination n'est pas reconnu. D'un autre côté, si on ne parvient pas tout de suite à résoudre de façon satisfaisante la question de l'autodétermination, l'acceptation du mot « peuples » constituerait un progrès encourageant en attendant que les juristes et les universitaires parviennent à définir le champ d'application de l'autodétermination de manière à satisfaire les gouvernements. Dans ce cas, il est probable que ces derniers auront recours à la formule de démenti de la Convention n° 169 de l'OIT : « L'emploi du terme "peuples" dans la présente convention ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent s'attacher à ce terme en vertu du droit international. »[30] C'est exactement ce que fait la Commission interaméricaine des droits de l'homme dans l'Article 1 (3) des définitions de son projet de déclaration.

Les droits des femmes

L'inclusion d'un article sur l'égalité des sexes dans le projet de déclaration nous donne une idée de la façon dont les représentants autochtones collaborent avec les gouvernements.

Après l'intérêt marqué qu'ont suscité les questions relatives aux femmes lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, en 1993 à Vienne, et en prévision du Sommet mondial pour le développement social et de la Conférence mondiale sur les femmes, prévus à Copenhague en 1994 et à Beijing en 1995, la délégation canadienne a constaté avec étonnement que le Groupe de travail sur les populations autochtones avait omis d'inclure dans le projet de déclaration de 1993 une disposition concernant l'application égale de ces droits aux femmes. La délégation canadienne a donc signalé cette omission aux experts lors de la onzième session du Groupe de travail en 1993, et elle a proposé le

texte d'un article supplémentaire, s'inspirant de la formulation de la Constitution canadienne à ce sujet[31]. En 1994, à la fin de la douzième session, alors que l'ajout de l'article en question n'avait pas encore été décidé, la délégation a fait pression auprès des experts du Groupe de travail, et le représentant de la région de l'Afrique a proposé que la recommandation du Canada soit acceptée par le Groupe de travail – ce qui a été fait, mais uniquement après que l'article eut été remanié sous sa forme actuelle.

Comme le principe de l'égalité des sexes n'est pas universellement reconnu, on a consulté plusieurs leaders autochtones de différentes régions géographiques sur le contenu et la formulation de la proposition canadienne. Tous sans exception ont favorablement réagi, mais certains membres se sont abstenus, tout en s'excusant, d'appuyer publiquement la proposition. En fin de compte, seulement un petit nombre de représentants autochtones (y compris du Canada) ont opposé à la proposition une résistance mitigée, qui n'a pas été suivie.

À l'avenir, il serait sans doute souhaitable d'envisager l'ajout d'une section prévoyant des mesures de protection plus explicites. On devrait également proposer à la CDH d'adopter une résolution omnibus « de rattrapage », grâce à laquelle d'autres instruments seraient dotés de dispositions s'appliquant spécifiquement aux femmes autochtones.

Le Groupe de travail gouvernemental de la Commission des droits de l'homme

Un groupe de travail sur le projet de déclaration[32] s'est réuni à Genève pendant les deux dernières semaines de novembre 1995. L'ambassadeur du Pérou a été élu président-rapporteur.

Le président du Groupe de travail sur les populations autochtones a proposé que le président du Groupe de travail sur le projet de déclaration soit un autochtone membre d'une délégation gouvernementale[33]. On ne voit pas bien à quoi

aurait servi une telle mesure, qui semble surtout symbolique et qui, sans l'aval préalable des gouvernements, était vouée à l'échec. En outre, elle forçait ceux-ci à amorcer le débat sur une note négative à propos d'une question sans grande importance. Normalement, le président est choisi parmi les membres des délégations présentes et élu par consensus par des États membres du Groupe de travail. Un candidat autochtone aurait donc dû faire partie d'une délégation. Chaque délégué doit suivre les instructions de son gouvernement et en représenter fidèlement les opinions auprès des autres membres. Comme on sait qu'un certain nombre de gouvernements sont loin d'être d'accord avec le projet de déclaration, la présence d'un président défendant ses propres intérêts les aurait mis dans une position encore plus difficile.

Le compte rendu de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne montre combien il est important de confier la présidence d'une assemblée à une personne expérimentée et respectée, qui soit particulièrement au fait des nuances et des subtilités de la diplomatie multilatérale. Le choix du bon candidat peut être déterminant pour les résultats. Mais le rôle de rapporteur est tout aussi important que celui de président : en effet, la rédaction donne le ton, et une formulation créative sera certainement un atout lorsqu'il faudra concilier les positions extrêmes adoptées par les gouvernements, au moins au début. C'est pourquoi les fonctions combinées, dont le président du Groupe de travail sur les populations autochtones s'est servi pour dominer les débats et la procédure de cet organe, doivent être séparées lorsque le Groupe de travail sur le projet de déclaration se réunira de nouveau. Les parties au débat ne tireraient aucun avantage d'un résultat qui ne serait ni équilibré ni conforme aux intérêts de tous.

Alors que le Groupe de travail sur les populations autochtones se compose d'experts nommés par la Sous-commission, le Groupe de travail sur le projet de déclaration est composé de représentants des États. Il est constitué comme un comité et, à ce titre, chaque membre de l'autorité constituante, la CDH, a droit de participation et droit de vote. Les cinquante-trois États membres élus de la CDH en font donc partie, mais ils ne participent pas tous aux travaux. En tant que comité, le Groupe de travail sur le projet de déclaration

relève de la CDH. Les représentants des ONG, accrédités par le Comité des ONG de l'ECOSOC, peuvent participer aux débats en y prononçant des déclarations, mais ils n'ont pas de droit de vote. Les groupes autochtones devront composer avec cette réalité. Certaines des questions les plus épineuses émergeront probablement au début des délibérations, pendant l'examen du document article par article. Le titre même que les experts ont choisi, « projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones », peut susciter un débat sur la définition de l'identité autochtone. L'usage du terme « peuples autochtones » au lieu de « populations autochtones » (en anglais *peoples*, au pluriel, au lieu de *people*) peut aussi engendrer des réactions, qui risquent de déclencher une discussion prématurée sur la question de l'autodétermination. Même si l'on évite un débat sur le titre, il faut s'attendre à ce que des questions comme l'autodétermination soient soulevées dès le début des délibérations, lorsque l'on abordera le préambule ou la première partie de la déclaration.

On s'accorde pour dire que la première réunion du Groupe de travail sur le projet de déclaration s'est déroulée dans les règles et qu'un effort particulier a été fait pour permettre aux représentants autochtones de participer aux débats. Comme prévu, de grands pays du Groupe des États d'Europe occidentale et autres, notamment la France et le Royaume-Uni, ont adressé au Groupe de travail sur le projet de déclaration des énoncés de principes qui laissent présager leurs réserves à l'égard de la reconnaissance des droits collectifs. Ils sont conséquents avec leur position habituelle vis-à-vis des droits des minorités. De leur côté, les États-Unis semblent interpréter très « littéralement » chaque article de la déclaration. La position du groupe des pays d'Asie demeure inchangée à l'égard de la définition de l'identité autochtone et, par ailleurs, ils semblent vouloir se pencher sur d'autres questions, laissant ainsi aux autres États la tâche de négocier le contenu de la déclaration. À l'autre extrême, la Colombie, le Danemark et Fidji semblent donner un assentiment sans réserve au document. Le Canada et d'autres pays qui partagent les mêmes opinions se situent à mi-chemin entre les deux extrêmes et réaffirment leur reconnaissance de certains droits collectifs.

On a prévu d'accréditer d'autres organisations autoch-

tones en plus des onze qui jouissent actuellement d'un statut consultatif. Au moment de la rédaction de la présente étude, quatre-vingt-quinze autres organisations avaient présenté une demande d'accréditation, et environ soixante-quinze d'entre elles avaient reçu une réponse positive : la plupart émaneraient d'organisations de pays développés. Le processus d'accréditation suit la procédure de validation extrêmement précise du Comité des ONG à New York. Le statut consultatif ainsi accordé ne vise que les délibérations sur le projet de déclaration.

On espère que la procédure d'accréditation ne sera pas observée avec autant de rigueur qu'habituellement. Dans l'état actuel des choses, le Comité est tenu d'informer les gouvernements de toutes les demandes visant à obtenir un statut consultatif présentées par des groupes autochtones de leurs pays respectifs. Un droit de veto pourrait donc être exercé, mais le Comité des ONG est très vigilant quant à toute ingérence, réelle ou apparente, dans ses délibérations. Si cette attitude est louable, du fait qu'elle garantit la neutralité et l'objectivité du Comité, elle ne doit cependant pas mener à la création d'un écran derrière lequel les gouvernements censureraient les ONG qui critiquent leurs politiques.

Le Groupe de travail sur le projet de déclaration se réunira de nouveau en novembre 1996 pour poursuivre l'examen du document.

Administration du projet de déclaration par le gouvernement du Canada

Le choix des responsables du projet de déclaration peut être crucial car il détermine la teneur ultime du document et les arguments qu'il faudra présenter pour obtenir des appuis. Au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), la direction des Relations interaméricaines et des relations avec l'Amérique du Sud est chargée de la gestion des relations avec l'OEA à Washington, alors que la direction des Droits de la personne et de la Justice s'occupe de toutes les questions concernant les droits

de la personne aux Nations unies. Les fonctionnaires de la première Direction restent moins longtemps dans leurs fonctions en raison de la rotation des postes au sein du service, tandis que ceux de la seconde semblent planifier leur carrière de manière à assurer les mêmes fonctions pendant plusieurs périodes de service. Par ailleurs, la direction des Droits de la personne et de la Justice est le service qui, au Ministère, possède le plus de connaissances et d'expérience sur les affaires autochtones. Les intérêts des autochtones seraient donc mieux servis si on confiait le projet de déclaration à cette direction. Étant donné la primauté des instruments internationaux sur les instruments régionaux et du fait que le projet de déclaration de l'ONU est plus avancé, le document de l'OEA se trouverait enrichi par ce rapprochement, tant sur le plan du contenu que sur celui de la procédure. Enfin, en menant les deux projets de front et en les confiant à une même direction, on pourrait s'en tenir à une seule consultation et réduire les coûts qui en découlent.

Pour souligner l'opportunité de confier la responsabilité des deux documents à la direction des Droits de la personne du MAECI, mentionnons la nécessité d'harmoniser les normes et les principes relatifs aux droits collectifs des peuples autochtones, nécessité que la question de l'identité autochtone justifie pleinement. Le projet de déclaration de l'ONU ne définit pas l'identité autochtone, quoique le sujet ait été débattu au sein du Groupe de travail sur les populations autochtones. Des gouvernements d'Asie ont fait valoir l'importance qu'ils attachent à cette question, et il n'y a aucun doute qu'ils obligeront le Groupe de travail à se prononcer à ce sujet. D'autre part, le projet de déclaration de l'OEA propose, à l'Article 1, une autre formulation qui élargit le champ d'application du document de manière désavantageuse pour les peuples autochtones : « ... des peuples amenés contre leur gré dans le Nouveau Monde, qui se sont libérés et qui ont réinstauré les cultures d'où on les avait arrachés. »[34] Des variantes de ce thème pourraient être utilisées pour justifier d'autres déplacements de peuples autochtones, nuire à la cause de l'occupation historique ou traditionnelle des terres autochtones et justifier l'occupation de terres par des non-autochtones. Même si elle est discutable, cette proposition est pernicieuse car elle pourrait être à l'origine d'un conflit entre les peuples des Antilles et les peuples autoch-

tones d'Amérique latine quand il faudra déterminer à qui s'appliquent les mesures de protection contenues dans le projet de déclaration. Elle pourrait également amener les peuples autochtones des Amériques à jouer le rôle ingrat d'opposants à l'inclusion de peuples qui ont leurs propres intérêts légitimes. La sympathie désintéressée des nations des Antilles à l'égard des peuples autochtones risque d'être ébranlée si l'examen du projet de déclaration suscite un conflit sur l'identité autochtone.

Un partenariat difficile à réaliser

Le Canada est l'un des rares pays qui s'efforce concrètement de redéfinir ses rapports avec les premières nations de son territoire. Mis à part peut-être le Danemark, il a fait plus que tout autre pays pour mettre en place des procédures gouvernementales permettant de négocier l'occupation des territoires et l'autonomie gouvernementale et de régler les questions constitutionnelles. Différentes décisions des tribunaux canadiens ont permis de préciser les obligations historiques et juridiques qui découlent des ententes et des traités conclus avec les peuples autochtones. Le fait que les droits de la personne constituent l'une des pierres d'assise de la politique étrangère du Canada lui confère un devoir moral, sinon une obligation politique, de mettre ces principes au service des peuples autochtones, en faisant profiter d'autres gouvernements nationaux et leurs collectivités autochtones de son expérience. Tout comme le visage français du Canada s'exprime dans ses rapports avec la francophonie, son identité autochtone doit s'ouvrir aux peuples autochtones d'autres pays.

Les représentants autochtones du Canada ont joué un rôle de premier plan pour faire reconnaître les droits des peuples autochtones sur le plan international. Sûrs du bienfondé de leurs droits parce qu'ils vivent dans un pays qui, le plus souvent, respecte ces droits, ils ont su persuader d'autres autochtones d'exiger autant qu'eux. Mais, si leur action n'a rien de surprenant, de nombreux gouvernements ne sont pas prêts à collaborer, et les peuples autochtones risquent fort de voir s'évanouir en grande partie le fruit de leurs

efforts. Les peuples autochtones du Canada pourraient envisager de concevoir des instruments juridiques internationaux qui, pour le moment, n'iraient pas beaucoup plus loin que les principes appliqués actuellement au Canada. Ces principes sont à la base des garanties que les autochtones ont obtenues auprès des tribunaux et qu'ils possèdent en vertu de traités, du règlement de revendications et de la Constitution. Une telle protection ne comblerait pas toutes leurs aspirations, mais elle permettrait néanmoins de renforcer de manière appréciable les mesures de protection accordées aux peuples autochtones dans bien des pays.

Si l'on examine la plupart des pays, on trouve peu de peuples autochtones qui jouissent de la même protection de leurs droits que les peuples autochtones du Canada. La question qui doit être posée est celle de savoir s'il vaut mieux opter pour des instruments juridiques qui permettront d'assurer au moins une protection partielle à des peuples qui n'en ont pratiquement aucune ou si, au nom de principes, il faut viser haut au risque de n'obtenir au bout du compte rien de plus que la satisfaction d'être resté fidèle à ses principes.

Si les peuples autochtones du Canada et le gouvernement s'entendaient sur le texte d'une déclaration, il serait possible d'établir une base de droits à laquelle viendraient se greffer progressivement d'autres droits. Qui plus est, le Canada pourrait, en tant qu'allié des peuples autochtones du Tiers Monde, promouvoir et parrainer les nouveaux instruments juridiques, en particulier en Amérique centrale et en Amérique du Sud où, au cours de futures négociations, il serait en mesure d'exercer une certaine influence sur les pays qui cherchent à se joindre à l'ALÉNA. Si les peuples autochtones du Canada parviennent à un accord avec le gouvernement, leurs représentants seront en droit de s'attendre à ce que ce dernier use de ses bons offices pour convaincre d'autres gouvernements d'être plus ouverts aux revendications des autochtones concernant la reconnaissance de leurs droits. Rien ne s'oppose à ce que le gouvernement intensifie alors son appui en faisant valoir ses arguments au niveau bilatéral au lieu de se contenter de faire pression auprès d'autres délégations dans les tribunes des Nations unies et de l'OEA.

Le parrainage par le Canada d'un colloque où des experts pourront discuter de leur expérience en ce qui concerne les questions des revendications et des droits territoriaux des autochtones, rencontre qui aura lieu à Whitehorse en mars 1996, constitue un exemple de mesure visant à bâtir un climat de confiance. Grâce à la présence de hauts fonctionnaires responsables des affaires autochtones et de représentants autochtones des mêmes pays, tous les participants pourront profiter également de l'expérience acquise par les Canadiens autochtones et non autochtones dans le règlement des revendications territoriales. Du fait que des négociateurs chevronnés d'origine autochtone, bien au fait de la procédure canadienne, participeront au colloque, les erreurs commises des deux côtés seront examinées afin que d'autres puissent les éviter et s'inspirer de ce qui a marché. On espère ainsi parvenir plus rapidement à des ententes. Surtout, il est très important de démontrer les avantages découlant de ces arrangements, qui permettent aux parties de définir exactement leur position.

Il est permis de penser que les leaders autochtones canadiens pourraient concilier les aspirations qu'ils ont suscitées au pays et à l'étranger et les préoccupations du gouvernement du Canada. En effet, il suffit de se rappeler de la discussion franche et libre d'avril 1994, qui s'est déroulée au MAECI à Ottawa, et à l'issue de laquelle les représentants autochtones et ceux du gouvernement se sont entendus sur les termes de l'accord sur l'autodétermination :

> Les représentants autochtones présents à la réunion ont exprimé l'opinion selon laquelle le droit à l'autodétermination dont ils proposent la reconnaissance dans le projet de déclaration est un principe fondamental qui sous-tend les lois internationales (c'est-à-dire les pactes) en matière de droits de la personne que le Canada a entérinées. Ils sont d'avis que les peuples autochtones du Canada exercent, ou peuvent exercer, pleinement ce droit, et le faire respecter, en vertu de la Constitution et du système politique canadiens, sans porter atteinte à la notion d'universalité des droits. »[35] (traduction)

Pour mieux se faire entendre, les peuples autochtones du Canada doivent se regrouper autour d'une cause commune, peut-être par la mise sur pied d'un « Secrétariat des affaires autochtones étrangères », officiellement rattaché au gouvernement et financé par lui. Même si, au Canada, Indiens, Inuits et Métis n'ont pas tous le même statut juridique, sur la scène internationale, le projet de déclaration s'applique à tous ces groupes de la même façon. Comme on l'a vu lorsqu'on lui a demandé d'assumer les coûts de plusieurs secrétariats issus de l'Année internationale et de la Décennie, le gouvernement hésitera à financer plusieurs secrétariats chargés de questions internationales. En fait, il n'a pas encore eu à se pencher sur la question d'un financement commun étant donné les divisions qui existent parmi les peuples autochtones. Ceci ne signifie pas, dans les circonstances actuelles, que le gouvernement accepterait immédiatement de financer un secrétariat unique, mais les leaders autochtones auraient intérêt à ne pas lui fournir de bonnes raisons de leur refuser des fonds.

Le partenariat entre le gouvernement et les peuples autochtones du Canada peut bénéficier du soutien actif de la communauté des ONG, en particulier des organismes qui affichent un intérêt à l'égard du bien-être des peuples autochtones. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international consulte les ONG pendant deux jours avant la session annuelle de la CDH. Une troisième journée a été ajoutée à cette séance pour discuter des intérêts particuliers des peuples autochtones du Canada. Cette dernière consultation est ouverte à toutes les ONG, mais très peu d'ONG non autochtones y assistent. Or, ces organisations devraient y participer et alimenter le débat en apportant leur expérience et leurs connaissances sur le sujet. Elles ont un rôle important à jouer pour combler « les fossés d'incompréhension » parfois profonds qui séparent les peuples autochtones et le gouvernement. En contrepartie, les organisations autochtones devraient participer aux deux journées de consultations pour appuyer les ONG, qui sont nombreuses à se pencher dans les différents pays sur des situations, des peuples et des thèmes qui concernent les autochtones.

Les consultations sur les autochtones menées par le

MAECI ont certainement été enrichies par la participation active des dirigeants du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique et de la Commission des droits de la personne du Canada. Le rôle de ces organismes devrait être étendu aux consultations formelles que l'on envisage de tenir pour l'examen des projets de déclaration.

Conclusion

Le présent document a été rédigé du point de vue d'un fonctionnaire qui, avec ses collègues représentant toute une gamme d'intérêts publics, a eu le privilège de participer à nombre de procédures qui ont modifié les rapports entre les peuples autochtones et le gouvernement du Canada. Les exemples mentionnés traitent forcément de l'expérience du Canada, mais des situations similaires existent ailleurs. Il suffit donc au lecteur de remplacer le mot « Canada » par le nom d'un autre pays pour savoir si le contexte est semblable, si d'autres approches sont indiquées ou pour déceler des écueils à éviter.

Les représentants du gouvernement et des autochtones du Canada doivent maintenant s'interroger sur les conséquences de leur absence de collaboration. Sans entente interne sur les droits, il sera difficile d'obtenir du Canada qu'il exerce son influence dans les tribunes internationales qui se penchent sur les projets de déclaration. Si le Canada et d'autres pays de même opinion ne se mettent pas à l'œuvre, il est fort possible que les peuples autochtones des pays en développement n'obtiennent même pas les garanties politiques qu'une déclaration peut offrir. Comme nous l'avons déjà mentionné, un accord donnerait aux leaders autochtones le droit d'exiger que le gouvernement fasse tout son possible pour convaincre d'autres gouvernements, y compris les plus récalcitrants, qu'ils auraient intérêt à long terme à coparrainer une généreuse définition des droits des peuples autochtones.

Si rien n'oblige habituellement les gouvernements provinciaux (et à plus forte raison les territoires) à approuver

les déclarations internationales, il est néanmoins certain que, pour les peuples autochtones, le projet de déclaration n'est qu'un point de départ qui doit mener à une véritable convention (comportant toutes les ramifications juridiques d'une convention internationale). Un accord conclu entre le gouvernement fédéral et les peuples autochtones du Canada n'aurait qu'une valeur limitée s'il n'engageait pas aussi les provinces et les territoires. C'est là une étape nécessaire pour amener le processus à une conclusion satisfaisante. Il serait absurde de répéter les erreurs commises lors de la Convention n° 169 de l'OIT, et d'entériner un texte auquel les autres gouvernements ne pourraient souscrire. Pour respecter l'esprit des rapports de fiduciaires qui lient les gouvernements du Canada aux peuples autochtones du Canada, il faut que les gouvernements provinciaux et territoriaux participent au processus de prise de décision avant d'amorcer sérieusement les négociations internationales. Si des accords internationaux étaient conclus sans qu'ils aient pu au préalable faire connaître leurs positions, il serait extrêmement difficile, voire impossible, pour le gouvernement de se retirer de ces accords si plus tard les provinces refusaient de les entériner.

À gauche, M. Antonio Gonzales et, à droite, M Roberto Cruz, représentants de IITC. Genève 1995. [Cliché Beatrice Weyrich]

Dans un processus teinté de méfiance, d'incompréhension et de rivalités, la communauté des ONG peut aider à rapprocher toutes les parties. Elles peuvent jouer un rôle unificateur, même si leur intervention n'est pas toujours la bienvenue. La qualité de la participation des autochtones et le nombre de participants et d'interventions montrent clairement qu'ils sont en mesure de présenter leurs arguments dans le cadre des procédures multilatérales.

Traditionnellement, le gouvernement a mis son point d'honneur à faire progresser les normes et les principes relatifs aux droits de la personne, et il a une responsabilité particulière à l'égard des peuples autochtones du Canada.

Ensemble, ils doivent aider les autres gouvernements et les autres peuples autochtones, en proposant leur expérience et en combinant les meilleurs aspects de leurs compétences respectives pour obtenir un accord qui sera à l'avantage des peuples autochtones du monde entier. Mais il faut tout d'abord parvenir à un accord au Canada, ce qui implique des compromis de part et d'autre et un degré poussé d'altruisme chez les peuples autochtones.

Si nous faisons valoir l'idée de compromis, cela ne veut pas dire que les peuples autochtones doivent réduire leurs attentes dans les tribunes multilatérales. Les projets de déclaration sont des documents de principes et, à ce titre, ils doivent représenter les aspirations les plus élevées des peuples autochtones. Toutefois, pour élaborer une déclaration qui serait aussi un instrument juridique, ceux-ci doivent accepter des compromis avec les gouvernements qui, en fin de compte, seront les négociateurs et les décideurs de leurs droits.

Notes

1 Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones tel que convenu par les membres du Groupe de travail sur les populations autochtones pendant sa onzième session. E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1.

2 Projet de déclaration interaméricaine sur les droits des peuples autochtones. OEA/Ser/L.V/II.90 Doc.9 rev.1 septembre 1996.

3 Résolution de la CDH 1982/34 du 10 mars 1982.

4 Résolution de l'ECOSOC 1982/34 du 7 mai 1982.

5 Rapport du Groupe de travail sur les populations autochtones sur les travaux de sa treizième session. E/CN.4/Sub.2/1995 par. 28.

6 Conférence internationale du travail. Convention n° 169 : *Convention relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants*. Adoptée par la Conférence lors de sa soixante-seizième session, Genève, le 27 juin 1989.

7 Lectures suggérées :

a) Lee Swepston, « Un premier bilan de la Convention relative aux peuples indigènes et tribaux de l'OIT », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XXV, n° 3, 1995, p. 47-58.

b) Bureau international du travail, *Révision partielle de la Convention relative aux populations aborigènes et tribales, 1957*, n° 107, Rapport

VI(1), soixante-quinzième session de la Conférence internationale du travail, 1988.

c) Lee Swepston, « A New Step in the International Law on Indigenous and Tribal Peoples: ILO Convention 169 of 1989 », *Oklahoma City University Law Review*, vol. 15, n° 3, 1990.

d) James E. Falkowski, *Indian Law/Race Law*, Praeger Press, New York.

8 L'auteur, moins préoccupé par le poids à donner l'affirmation selon laquelle le mot *peoples* appuie la proposition d'un « droit à l'autodétermination », l'utilise dans sa forme plurielle, sauf quand l'usage de documents officiels exige la forme au singulier. [N.d.T. : quand il est utilisé au pluriel, le mot anglais *peoples* est traduit en français par « peuples », alors qu'au singulier, il est traduit par « populations ».]

9 Déclaration par la Délégation d'observateurs du Canada au Groupe de travail sur les populations autochtones, Genève, le 21 juillet 1993.

10 Résolution 48/163 de l'Assemblée générale des Nations unies : Décennie internationale des populations autochtones.

11 Assemblée générale des Nations unies : Année internationale des populations autochtones. A/C.3/46/L.56 25 novembre 1991.

12 Conférence mondiale sur les droits de l'homme : la *Déclaration et le Programme d'action de Vienne*. Juin 1993, Département de l'information des Nations unies. DPI/1394-39399 août 1993.

13 Rapport de la Réunion technique sur la Décennie internationale des populations autochtones. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/5 24 juillet 1995.

14 Rapport de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992. Publication des Nations unies n° E.93.I.8 et rectificatif.

15 Résolution de la CDH E/CN.4/1988/L.62/rév.1 8 mars 1988, par. 1. Étude des traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les populations autochtones aux fins de promotion et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones.

16 *Un nouveau partenariat*, Rapport de l'honorable A.C. Hamilton, 11 juin 1995; Mandat, p. 1; Introduction, p. 3.

17 *Ibidem*, Introduction, p. 3.

18 Pour connaître le point de vue du Rapporteur spécial, voir Isabelle Schulte-Tenckhoff, « L'étude des Nations unies sur les traités entre peuples autochtones et États », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XXIV, n° 4, 1994, p. 7-27.

19 Rapport sur la protection du patrimoine des populations autochtones. E/CN.4/Sub.2/1995/26.

20 Renée Dupuis, « Des écarts importants entre la Convention 169 de l'OIT et le droit canadien », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XXIV, n° 4, 1994, p. 29-36.

21 Rapport de l'atelier tenu conformément avec la Résolution 1996/30 de la

CDH sur la possibilité de créer une instance permanente pour les populations autochtones dans le système des Nations unies. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/7.

22 Rapport du Groupe de travail sur les populations autochtones sur les travaux de sa treizième session. E/CN.4/Sub.2/1995/24 para. 150 et 151.

23 *Ibidem*, par. 175.

24.Rapport de la cinquante-et-unième session de la Commission des droits de l'homme des Nations unies. Résolution de la CDH E/CN.4/1996/L.11/Add.2: 1995/31 par. 5. Rapport du Groupe de travail sur les populations autochtones de la Sous-commission.

25 *Ibidem*, par. 7.

26.Rapport du Groupe de travail sur les populations autochtones sur les travaux de sa treizième session. E/CN.4/Sub.2/1995/24 par. 175.

27 *Ibidem*, section II.

28 Rapport de la cinquante-et-unième session de la Commission des droits de l'homme des Nations unies. Résolution de la CDH E/CN.4/1995/L.11/Add.2: 1995/32 par. 2. Création d'un groupe de travail sur les droits de l'homme aux fins d'élaborer un projet de déclaration conformément au paragraphe 5 de la Résolution 49/214 de l'Assemblée générale du 23 décembre 1994.

29 Extrait du journal de l'auteur, juillet 1993.

30 Lee Swepston, « A New Step in the International Law on Indigenous and Tribal Peoples : ILO Convention 169 of 1989 », *Oklahoma City University Law Review*, vol. 15, n° 3, 1990, p. 163.

31 Extrait du journal de l'auteur, le 26 juillet 1993.

32 Rapport de la cinquante-et-unième session de la Commission des droits de l'homme des Nations unies. Résolution de la CDH E/CN.4/1995/L.11/Add.2: 1995/32. Création d'un groupe de travail sur les droits de l'homme aux fins d'élaborer un projet de déclaration conformément au paragraphe 5 de la Résolution 49/214 de l'Assemblée générale du 23 décembre 1994.

33 Rapport du Groupe de travail sur les populations autochtones sur les travaux de sa treizième session. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/5 par. 20.

34 Projet de déclaration interaméricaine sur les droits des peuples autochtones. OEA/Ser/L.V/II.90 Doc.9 rev.1, le 21 septembre 1995.

35 Extrait du journal de l'auteur, le 21 avril 1994.

La portée juridique de l'autodétermination[1]

Maivân Clech Lâm

À Charlene Sato,

une très chère amie, partisane convaincue des opprimés et universitaire respectée, qui a écrit de nombreux articles sur les langues pidgins et créoles afin de les faire connaître et apprécier à l'égal d'autres langues, dans toute leur richesse et comme expression de la pensée et des sentiments de communautés humaines tout à fait uniques.

Traduit de l'anglais par Mme Marie-Claire Perrault.

Mme Maivân Clech Lâm est professeure associée au City University of New York School of Law.

> L'Empire situe son existence non pas dans le roulement uniforme du retour des saisons, mais dans les pics de l'essor et du déclin, du début et de la fin de la catastrophe. L'Empire se condamne à vivre dans l'histoire et à comploter contre l'histoire. Une seule pensée occupe l'esprit submergé de l'Empire : comment ne pas finir, comment ne pas mourir, comment prolonger son ère. (J. M. Coetzee)[2]

Récemment, Philip Allott posait la question suivante : l'autodétermination est-elle un droit absolu ou une manifestation de poésie sociale[3]? Pour ma part, je pose une question connexe : en droit international, le concept d'autodétermination est-il toujours un projet utile ou est-il devenu une simple cause de malaise?

On pourrait fournir bien des réponses à ces deux questions, mais je dirais que l'une de ces réponses, que l'on entend parfois aujourd'hui, que ce soit directement ou indirectement, est inacceptable, à savoir l'idée que l'autodétermination – dans le sens où elle inclut le droit à l'indépendance politique – est un droit réservé à ceux qui ont déjà le privilège de l'exercer, mais qu'elle est cause d'un embarras qu'on ne saurait tolérer lorsqu'il s'agit de ceux qui ne jouissent pas déjà de ce privilège et voudraient l'affirmer[4].

Cette réponse est inacceptable en effet, du fait que le principe de deux poids, deux mesures, s'il devait prévaloir, entraînerait deux conséquences. D'abord, comme chaque fois que ce principe s'applique à un concept, ici celui de l'autodétermination, il le vide de toute sa légitimité, quel que soit le parti concerné et quel qu'en soit le contexte. De plus, le principe de deux poids, deux mesures enlève au discours sur l'autodétermination sa place actuelle dans le domaine du droit et des droits pour le consigner au royaume de la politique et du pouvoir. Résultat malheureux puisque, comme nous le savons, le droit est un mécanisme susceptible d'atténuer la brutalité, l'insuffisance et parfois l'effet de choc produits par l'exercice du pouvoir dans les affaires humaines,

caractéristiques qui n'ont été que trop manifestes ces derniers temps, surtout dans le cadre des conflits ethniques – ce qui devrait nous amener à rechercher, et plutôt plus que moins, une atténuation de leurs impacts. Or une telle atténuation requiert, selon moi, une interprétation du concept d'autodétermination qui tienne compte tour à tour, selon les moments, du droit, de la poésie, de la prophétie et du malaise ressenti.

Plus précisément, j'aimerais soutenir deux thèses : 1) le droit à l'autodétermination doit être *conceptualisé* en termes aussi larges que possible, tant pour le contenu (l'enjeu) que pour le bénéficiaire (la partie concernée); 2) en même temps, il faut mettre au point au sein de la communauté internationale des critères, des institutions et des processus qui canalisent de façon efficace la libre disposition du droit à l'autodétermination, quel que soit le lieu où elle se manifeste, pour la guider progressivement et pacifiquement vers l'expression politique souhaitée qui, par ailleurs, pourrait très bien se modifier le long de ce parcours ainsi balisé.

Je tenterai d'établir les points énumérés ci-dessus au cours de la discussion à trois volets qui suit. La première partie analysera le développement de la théorie et de la pratique de l'autodétermination aux Nations unies jusqu'en 1980 environ. Je poursuivrai ensuite l'examen de cette évolution depuis 1980 pour enfin, en troisième partie, envisager un développement ultérieur possible.

Évolution du droit à l'autodétermination avant 1980

Théorie

L'évolution du principe d'autodétermination ne peut être comprise sans une pleine appréciation de son époque paradigmatique, qui se situe *grosso modo* entre 1945 et 1980 et au cours de laquelle presque toute l'Afrique, l'Asie et l'Océanie – mues d'abord par le principe et ensuite par le

droit à l'autodétermination – ont secoué le joug colonial pour accéder à la pleine indépendance politique. Leur action a eu de profondes répercussions sur un ensemble de concepts au cœur même du droit international, c'est-à-dire la souveraineté, l'autodétermination, les peuples, l'État, la sécession et l'autonomie. Vus dans leur ensemble, ces concepts nous amènent à une interprétation plausible du concept d'autodétermination qui puisse être utile dans le contexte actuel.

Bien que la « souveraineté » soit un terme établi en droit international, il est intéressant de noter que celui-ci ne l'a jamais officiellement défini. Depuis longtemps, le terme est utilisé de façon large, de sorte qu'il a engendré tant d'interprétations divergentes que certains remettent en question son utilité même[5]. Par ailleurs, on trouve parfois que le terme est assimilé de façon trop mécanique aux notions d'État et d'indépendance. Un lien plus nuancé entre le terme et ces deux derniers concepts, selon certains, permettrait de décrire la souveraineté comme un potentiel plutôt que comme la réalisation effective de l'indépendance et de l'État. D'autres exigent que les nombreux sens attribués au terme soient simplement reconnus, soit : 1) la compétence suprême et exclusive d'un État d'agir sur son propre territoire; 2) la compétence d'un État d'agir sur son propre territoire dans les limites permises par le droit international; 3) la personnalité juridique maximale accordée par le droit international[6].

En somme, je suggère que la souveraineté soit définie comme exprimant selon le cas deux idées distinctes mais connexes : a) le droit inhérent d'un peuple *et, par extension, de l'État qu'il se donne*, de ne reconnaître aucune autre autorité séculière que la sienne sur son propre territoire; b) l'expression de ce droit dans la pratique de l'autorité politique suprême. Un État souverain peut donc demeurer souverain tout en décidant d'exercer moins de pouvoir. C'est en réalité un phénomène que l'on observe souvent aujourd'hui sur la scène internationale lorsque les États cèdent certaines de leurs prérogatives à des organisations internationales ou qu'ils se conforment à des normes internationales. À l'échelle nationale, les États peuvent également choisir de limiter l'exercice de leur propre souveraineté en cédant une partie de leur pouvoir aux unités constituantes que sont les provinces ou les zones autonomes.

Quelle que soit la forme qu'il prend, l'exercice de la souveraineté est lié au territoire. Autrement dit, un État souverain domine d'un côté de la frontière mais se trouve cependant réduit à une totale impuissance de l'autre côté de cette même frontière. Le monde est entièrement divisé par ces frontières et entièrement composé des États qu'elles entourent. Ils sont loin les jours grisants des révolutions française et américaine, et l'on oublie facilement que, selon la théorie politique libérale sur laquelle se fonde l'État moderne, il existe sur chaque territoire une autorité qui prime sur celle de l'État, sur celle du peuple ou des peuples de cet État. Cet oubli a mené, plus souvent qu'autrement, à une confusion des concepts de souveraineté et d'État, comme le montre l'expression bien connue « souveraineté et intégrité territoriale des États ».

Toutefois, peu de théoriciens contemporains, et peu d'États d'ailleurs, même entièrement réactionnaires, rejetteraient carrément le postulat théorique affirmé par les révolutions française et américaine, selon lequel l'État ne possède rien qui ne lui vienne d'abord du peuple. Certes, il reste peu d'enthousiastes de la trempe de cet apologiste de l'État-nation du XIX^e^ siècle, Ernest Renan, pour qui l'existence de l'État représentait le « plébiscite quotidien » du peuple[7]. Il n'en reste pas moins qu'au cœur de la philosophie de Renan il y a une justification de l'État démocratique, même si, depuis, l'histoire des origines de l'État s'est un peu compliquée. Et cette justification suppose, au sein de la société, au moins une volonté constante de déplacer en quelque sorte la légitimité du pouvoir de sa source fondamentale, le peuple, vers une expression institutionnelle contingente, l'État.

Le terme « autodétermination » concerne cette source fondamentale non équivoque[8]. Par contraste, jusqu'à ce que la Révolution française l'attribue clairement au « peuple », l'assise de la souveraineté en Europe était demeurée, jusqu'à un certain point, contestée[9]. Les rois et autres souverains européens s'en étaient arrogé les attributs. Jusqu'à aujourd'hui, l'application de ce terme à ce qui a remplacé les rois et les empereurs – on parle de « gouvernements et États souverains » – paraît « normale », ou du moins ne dérange pas, même si cet usage devrait peut-être déranger. L'expres-

sion « autodétermination des États », toutefois, sonne nettement plus faux.

Cela se comprend facilement. Puisque l'État, dans la théorie démocratique libérale, ne peut à strictement parler agir pour lui-même mais toujours comme mandataire d'un autre, soit le peuple, il ne peut prétendre à la fois être « autodéterminant » *et* légitime. A. Rigo Sureda cerne une importante conséquence du changement qui a eu lieu au XVIII[e] siècle dans la source de légitimité, qui passe du dirigeant au dirigé :

> L'histoire de l'autodétermination est liée à l'histoire de la doctrine de la souveraineté du peuple proclamée par la Révolution française : le gouvernement devra se fonder sur la volonté du peuple, et non sur celle du monarque, et les personnes mécontentes du gouvernement du pays dans lequel ils se trouvent devraient pouvoir se séparer et s'organiser comme bon leur semble. *Cela signifie que l'élément territorial dans une unité politique a perdu sa prédominance féodale en faveur d'un élément personnel : les citoyens cessent d'être un simple bien dépendant de la terre.*[10] (traduction – je souligne)

Il convient de souligner la conclusion étonnamment semblable à laquelle arrivait le juge Dillard dans l'affaire du *Sahara occidental* : « C'est au peuple de décider de l'avenir du territoire, et non au territoire de décider de l'avenir du peuple. »[11]

L'expression « autodétermination » existait déjà au moment de la fondation même des Nations unies[12]. L'article premier de la Charte de 1945 énumérait, parmi les buts de l'organisation, l'élaboration de relations internationales fondées sur le respect du principe de l'autodétermination des peuples. En 1960, le principe passait au rang de droit lors de l'adoption de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale connue sous le nom de *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux* : « Tous les peuples ont le droit de libre détermination; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent

librement leur développement économique, social et culturel. » Ce passage apparaît à nouveau en 1966, intégralement, comme article premier à la fois du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

Notons que le concept d'autodétermination, contrairement à celui de souveraineté, n'indique aucun statut politique particulier, ni même une préférence pour un statut plutôt qu'un autre. Il ne fait que déclarer le droit général d'un peuple à *prendre ses propres décisions*, à commencer par la décision, qui revêt une importance primordiale, celle de choisir un statut politique particulier. La résolution 1541 (XV), intitulée *Principes qui doivent guider les États membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements prévue à l'alinéa* e *de l'article 73 de la Charte leur est applicable ou non*, adoptée par l'Assemblée générale le lendemain de l'adoption de la résolution 1514, énonce explicitement que le statut choisi peut légitimement varier de l'indépendance à la libre association avec un État indépendant, et jusqu'à l'intégration à un État indépendant. La libre association, ajoute la résolution, est réversible.

En fait, presque toutes les colonies d'Asie, d'Afrique et d'Océanie qui se sont prévalues de leur droit à l'autodétermination après la Seconde Guerre mondiale ont opté pour l'indépendance politique. Cela leur a permis d'être reconnues pleinement par la communauté internationale, d'obtenir un siège aux Nations unies et de jouir, à l'intérieur de leurs frontières, d'une compétence nationale exclusive. Quelques colonies, surtout dans le Pacifique, ont choisi l'intégration (Samoa américaine et Guam) ou la libre association (les îles Cook, les îles Marshall, Belau et les États fédérés de Micronésie).

Parce que je crois que le statut de libre association revêt une importance toute particulière à notre époque, j'aimerais décrire brièvement les points saillants d'une telle association, notamment celle qui existe entre les États fédérés de Micronésie et les États-Unis[13]. L'entité politique maintenant connue sous le nom d'États fédérés de Micronésie était, au début de la Seconde Guerre mondiale, une partie de l'archipel dispersé des îles micronésiennes que le Japon

administrait en vertu d'un mandat accordé par la Société des Nations. Après la guerre, l'ONU a transformé le mandat en une tutelle de zone stratégique, confiée aux États-Unis, désormais chargés d'administrer la zone conformément aux dispositions du chapitre XII de la Charte. Les États-Unis ont entamé en 1969 des négociations avec des représentants des peuples micronésiens dans le but d'établir une relation bilatérale spéciale qui se prolongerait après l'expiration de la tutelle. Ces pourparlers ont abouti dans les années quatre-vingt à une série d'ententes entre les États-Unis et différentes parties de Micronésie.

La formule convenue par les États fédérés de Micronésie et les États-Unis est une convention de libre association, qui inclut trois ententes importantes : la convention est conclue par des États souverains; elle s'applique pour une période de temps définie (vingt-cinq ans); des périodes et des modalités additionnelles peuvent être renégociées. Selon les modalités actuelles, le gouvernement des États fédérés de Micronésie dispose d'une compétence exclusive en matière d'affaires nationales et étrangères, sauf en matière de défense ou de sécurité où les États-Unis ont entièrement préséance. L'arrangement est intéressant parce qu'il a permis aux deux parties de mettre graduellement au point, pour ensuite l'adopter, une relation bilatérale qui convient aux deux parties et *que les deux parties peuvent modifier*, tout en poursuivant indépendamment leurs autres relations[14]. Les États fédérés de Micronésie affirment ainsi tranquillement leur volonté d'autodétermination, sans qu'il soit nécessaire de verser du sang pour quelque cause éternelle, puisque l'éternité n'est pas ici en jeu.

Si l'autodétermination, donc, n'est pas nécessairement le choix d'un ineffable éternel, le droit de choisir qu'elle entraîne a, pour sa part, atteint un certain statut sacré sinon éternel en droit international. En fait, d'après Héctor Gros Espiell, le droit à l'autodétermination, étant donné le rôle important qu'il a joué dans l'édification de l'architecture politique de notre siècle, a atteint le statut de *jus cogens*[15]. Autrement dit, l'autodétermination est maintenant une norme impérative du droit international général à laquelle aucune dérogation n'est permise. Selon l'article 53 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* du 23 mai 1969,

une norme impérative « ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère »[16]. Peu de chercheurs soutiendraient que l'intégrité territoriale d'un État constitue une norme. D'ailleurs, Cassese signale que l'ONU n'a même pas accordé à la paix, qui pourtant prime sur l'intégrité territoriale dans le système des Nations unies, une valeur supérieure au principe d'autodétermination. Il écrit : « ... l'autodétermination est devenue une valeur indépendante et absolue. L'action de l'Organisation – c'est tout à son honneur – a dépassé les principes qui ont présidé à sa fondation. »[17]

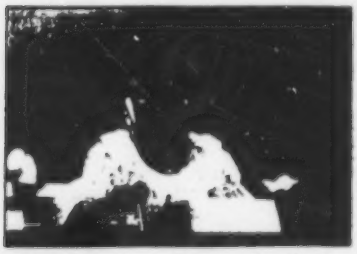
Comme nous l'avions noté plus haut, la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale et les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de la personne contiennent une définition brève mais large du droit à l'autodétermination. Par contraste, il n'existe aucune définition officielle du concept de « peuples ». Les premières interprétations du droit à l'autodétermination ont donc donné lieu à des conflits quant aux parties aptes à l'exercer, et non pas quant à son contenu. À l'échelle politique, la réponse à la première question a eu tendance à favoriser ceux qui nous ressemblaient. Les puissances occidentales étaient enclines à privilégier les peuples qui, comme elles, avaient une histoire d'État (l'appartenance à la chrétienté ne nuisait pas)[18]. Cela explique la facilité avec laquelle l'Occident a récemment reconnu le rétablissement des pays baltes, qui s'inscrivent parfaitement dans ce paradigme. Par contre, les pays du Tiers Monde après la Seconde Guerre mondiale prônaient le droit à l'autodétermination des peuples qui, comme eux, souffraient d'une oppression coloniale, étrangère ou raciste, peu importe si ces peuples avaient dans leur passé politique un État comme tel.

Quant à la partie contre qui l'autodétermination s'affirme, la résolution 1514 n'affirme que ce qui suit :

> La sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères constitue un déni des droits fondamentaux de l'homme, est contraire à la Charte des Nations unies et compromet la cause de la paix et de la coopération mondiales.

Bien sûr, l'interprétation du mot « étrangères » est cruciale. La résolution 1514, toutefois, n'offre aucune indication particulière à cet égard. Comble d'incertitude, la résolution 1514 énonce ensuite que « toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays » est incompatible avec la Charte des Nations unies et réaffirme par conséquent le principe de la « non-ingérence dans les affaires intérieures des États ». Certains ont soutenu, se fondant sur ces deux dernières propositions, que le droit des peuples à l'autodétermination est, au départ, strictement limité par le droit des États à leur intégrité territoriale.

Je crois qu'une telle interprétation n'est pas du tout évidente. Tout d'abord, ce qui est évident, c'est qu'une résolution qui s'intitule *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux* peut difficilement servir d'instrument privilégiant nettement l'intégrité territoriale par rapport à l'autodétermination. On devait envisager que *plusieurs* entités invoqueraient la résolution 1514 à l'encontre de l'intégrité territoriale de *plusieurs* États. La résolution peut, toutefois, légitimement répondre aux questions suivantes : quelles entités, et quels États? Plusieurs chercheurs sont d'avis que l'expression « non-ingérence dans les affaires intérieures des États » offre une réponse à la première question puisqu'elle identifie qui n'a *pas* le droit de causer la perturbation, c'est-à-dire les tierces parties pour lesquelles une telle intervention constituerait une action qui dépasse leurs intérêts légitimes. Ces chercheurs poursuivent, et je suis d'accord, que les tierces parties représentent *sur le plan linguistique* la seule cible possible de l'injonction prononcée par la résolution contre l'ingérence dans les affaires intérieures d'un autre État[19]. Il s'ensuit que ceux pour qui il s'agit d'une affaire intérieure peuvent



Mme Carmen Yambeola Morán, représentante de FICI. Genève 1994. (Cliché Beatrice Weyrich)

remettre en question l'intégrité territoriale tant qu'ils veulent, pourvu bien sûr que leurs activités n'en arrivent pas au point de provoquer l'inquiétude de l'ONU en raison de menaces à la paix mondiale et aux droits de la personne.

La résolution 1541, qui est généralement citée en même temps que la résolution 1514, identifie quant à elle les parties dont les territoires peuvent être légitimement modifiés. Il s'agit de « pays coloniaux » décrits par la résolution 1541 comme des États qui comprennent des territoires non autonomes, distincts sur les plans géographique et ethnique. C'est cette dernière définition, contenue dans une résolution qui n'était pas elle-même une déclaration officielle, qui a été utilisée pour appuyer la thèse de décolonisation « d'outre-mer » qui, à cette époque, avait la cote auprès des Nations unies. Selon cette thèse, seuls les peuples séparés de leur métropole par la mer –ce qui équivaut à la distance entre le Tiers Monde et l'Europe – ont droit à la décolonisation et à l'affirmation de leur droit à l'autodétermination. Rodolfo Stavenhagen note que plusieurs commentateurs, tenant compte de l'ensemble des instruments de l'ONU relatifs au droit à l'autodétermination dans les années 1960, concluent le contraire. Puisque le paragraphe sur l'autodétermination contenu dans la résolution 1514 est reproduit par la suite en 1966 – sans aucune mention de l'intégrité territoriale des États – dans les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de la personne, le droit à l'autodétermination « s'applique à tous les peuples, peu importe s'ils vivent dans des colonies ou non »[20].

Le conflit sur le sens du mot « peuples » au cours des années soixante se prolonge, plutôt que d'être résolu, lorsque l'Assemblée générale adopte en 1970 la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies* (Résolution 2625 [XXV]). Cette dernière engage à nouveau les États à promouvoir l'autodétermination, mais ajoute ce qui suit :

> Rien dans les paragraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement

> ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant se conduisant *conformément* au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur. (je souligne)

Tout comme dans la résolution 1514, le concept d'intégrité territoriale des États sert de limite au concept d'autodétermination. Mais la résolution 2625 sert également à diminuer l'emprise de l'intégrité territoriale en la liant à une toute nouvelle limitation. D'après la résolution, les États qui souhaitent préserver leur intégrité territoriale doivent montrer qu'ils se conforment au principe du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes. En outre, il faut bien se rappeler que la résolution 2625, instrument conclu exclusivement entre États, enjoint uniquement aux *États* de respecter l'intégrité territoriale et l'unité politique les uns des autres. Leurs parties constituantes, comme certains le soutiennent, demeurent logiquement libres logiquement de réviser leurs relations avec eux.

Le terme « État », contrairement au terme « peuples », a droit à une définition officielle[21] au moins depuis la *Convention de Montevideo* de 1933, qui déclare ce qui suit : « L'État, comme personne internationale, doit réunir les conditions suivantes : a) une population permanente; b) un territoire défini; c) un gouvernement; et d) la capacité d'entrer en relation avec les autres États. »[22] Cette définition souligne clairement les notions de permanence, de certitude, et de pouvoir.

L'État, tel que défini par la *Convention de Montevideo*, est le seul intervenant que l'ONU, elle-même composée de tels acteurs, considère comme pleinement légitime et compétent pour agir sur la scène internationale à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les attributs de permanence et de pouvoir, nécessaires pour être membres du club, confirment automatiquement le rôle international et la voix au chapitre onusien pour presque tous les États européens, soit parce qu'ils sont établis depuis longtemps, soit parce qu'ils peuvent

démontrer qu'ils exercent un contrôle sur leurs territoires et populations, soit, finalement parce que le critère de Montevideo a été établi en fonction du paradigme qu'ils incarnent. Les États colonisés des Amériques satisfont également aux exigences d'admission à l'ONU parce qu'ils manifestent leur contrôle, qui remonte à cent ou deux cents ans, sur des territoires appropriés, des peuples vaincus et des populations de colons. Les États naissants d'Asie et d'Afrique, qui souvent ont dû unir des peuples de différentes ethnies en mouvements nationalistes pour renverser un ennemi d'outre-mer, manifestent un contrôle imminent et ont graduellement été admis eux aussi dans le club. Tous ces groupes ont donc répondu, ou pouvaient répondre rapidement après 1945, aux critères permettant d'accéder au statut d'État souverain, que j'appellerais la route du *pouvoir* vers l'autodétermination. Aujourd'hui, de nombreux groupes ethniques, y compris la plupart des peuples autochtones, correspondent moins bien à ces mêmes critères et empruntent, comme il se doit, une route de *besoin* vers l'autodétermination.

Comme nous l'avons vu plus haut, la résolution 1541 clarifie le sens du droit à l'autodétermination qui est reconnu dans la résolution 1514 en déclarant explicitement que ce droit comprend le droit à l'indépendance, c'est-à-dire la séparation politique et territoriale ou la sécession d'un État existant. En même temps, les deux textes pris ensemble indiquent clairement qu'un peuple peut exercer son droit à l'autodétermination pour réaliser un statut politique autre que celui de l'indépendance. Le droit à l'autodétermination est donc très large, mais le peuple qui l'exerce peut choisir de limiter sa portée. Notons que cela n'a rien à voir avec la prétention qu'une deuxième partie – qu'il s'agisse d'un autre peuple, d'un État ou même de l'ONU – puisse diminuer la portée du droit. Bien sûr, les juristes savent que tout droit n'existe qu'en relation avec d'autres droits. La communauté internationale, comme toute autre communauté, doit donc s'atteler à la tâche incessante de pondérer et de réconcilier de façon créative les portées respectives des droits en concurrence. Cette tâche nécessaire et valable ne doit cependant pas être réduite à la construction spécieuse, dans le domaine de l'autodétermination, de différentes conceptions du droit appliquées ensuite à différents peuples, tel que préconisé par

la formule discriminatoire bien connue « différents traitements pour des groupes différents ».

La tentation d'agir de cette façon surgit face à l'affirmation vigoureuse des peuples autochtones de leur droit à l'autodétermination aux Nations unies au cours des quinze dernières années, même si la vaste majorité des groupes autochtones indique qu'ils n'envisagent pas d'établir de nouveaux États. Pourtant, les peuples autochtones n'ont pas convenu d'une formule spéciale d'autodétermination « autochtone » qui éliminerait spécifiquement l'une de ses composantes essentielles, c'est-à-dire la possibilité de séparation ou de sécession. La raison tient peut-être à ce qu'exprimait un commentateur fort astucieux mais malheureusement anonyme que nous citons ici :

> La sécession n'est pas un simple acte de fragmentation. Il s'agit plutôt d'un processus complexe et continu de regroupement d'allégeances personnelles, de redéfinition des frontières et du contrôle des ressources et de la restructuration des mécanismes de participation au sein des États et entre les États. Le fait de savoir que l'option de séparation existe peut donner au groupe le sentiment d'égalité et de pouvoir potentiel qui lui est nécessaire pour continuer d'exister dans un État; pour les peuples véritablement opprimés, le droit de sécession offre le seul moyen de réaliser l'autodétermination.[23]

Notons que nombre de représentants autochtones insistent sur le fait que le terme « sécession » ne s'applique pas à eux. Leur raisonnement est le suivant : puisque leurs territoires ont fait l'objet d'une invasion, qu'ils ont été incorporés dans des États sans leur consentement, leur « autodétermination ne constitue pas une sécession, mais bien l'exercice de pouvoirs souverains inhérents auxquels ils n'ont jamais renoncé »[24]. Qu'on le nomme sécession ou autre chose, le droit de séparation d'un État existant est clairement compris dans le droit à l'autodétermination. Le sachant, nombre d'États, et plusieurs chercheurs aussi, s'inquiètent clairement de la revendication autochtone et soutiennent maintenant que, même si une telle revendication était reconnue, elle

n'inclurait pas le droit à la séparation ou à la sécession[25]. En d'autres mots, parce qu'ils s'inquiètent du risque de ne plus pouvoir restreindre l'accession à l'autodétermination, ils cherchent à en limiter la portée.

Ils proposent, plutôt qu'un droit à la sécession, d'accorder aux peuples autochtones le droit à *l'autonomie* – autonomie gouvernementale ou autonomie administrative – qui, en passant, n'est pas un droit reconnu comme tel par le droit international, mais plutôt un statut national accordé par certains États[26]. Le terme « autonomie » décrit généralement un ensemble d'activités gouvernementales dont l'État souverain délègue la responsabilité à une entité constituante non souveraine pour que celle-ci s'en charge dans l'intérêt de son mieux-être. Il s'agit, en d'autres mots, d'un « vaste octroi de liberté » à un sous-groupe au sein d'un État[27]. Typiquement, la liberté ainsi accordée couvre des domaines tels que l'administration des écoles, l'élection des dirigeants et la reconnaissance des membres du groupe.

Contrairement à l'autodétermination, l'autonomie dénote un statut politique spécifique ou une activité précise plutôt que la théorie ou le principe – tel le libre choix – qui l'engendre. On écrit des ouvrages et des articles sur les modèles d'autonomie, par exemple, mais non sur la théorie ou les principes juridiques de l'autonomie[28]. Le contraire est vrai pour l'autodétermination, dont l'élaboration théorique fait vivre bon nombre de chercheurs[29]. Un livre sur les « modèles » d'autodétermination, comme sur les « modèles » de libre volonté, paraît incongru, justement parce qu'il s'agit d'une faculté ou d'une compétence qui n'a pas été cernée, et non pas d'une forme définie. Ainsi, même lorsque les activités qu'une entité sous-étatique entreprend sous la rubrique de l'autonomie sont identiques à celles d'un État souverain qui choisit de limiter ses activités, ou même lorsqu'elles ont une portée encore plus large, la théorie sous-jacente aux actions des deux entités demeure fondamentalement différente. L'État souverain agit de son propre chef, alors que la partie non souveraine agit dans l'espace que lui accorde l'autre. L'État souverain augmente ou diminue ses activités selon son gré, dans les limites établies uniquement par le droit international, tandis que l'entité non souveraine doit obtenir

d'autrui l'approbation pour tout changement important dans son mandat. L'un fonctionne de plein droit, l'autre parce que le droit lui est octroyé. Le verre est peut-être à moitié plein chez l'un et à moitié vide chez l'autre, mais ce sont néanmoins sans doute deux avenirs complètement différents qui les attendent[30].

Pratique

Il est important de se rappeler qu'à cette époque l'Assemblée générale ne débattait pas de la question de l'autodétermination sur le plan théorique; elle était aux prises avec des crises historiques qui, malheureusement pour celles qui ont suivi, ont lié la question de l'autodétermination à la tentative des anciennes puissances coloniales d'utiliser les conflits politiques locaux pour faire dévier le processus de décolonisation. On songe ici aux situations du Katanga et de la Papouasie occidentale.

Lorsque les Pays-Bas ont signé le transfert de souveraineté de 1949 qui reconnaissait l'indépendance de l'Indonésie, ils ont laissé à d'autres négociations le soin de déterminer l'avenir de la Papouasie occidentale[31].

Entre-temps, une administration néerlandaise demeurait en Papouasie occidentale pour, comme l'indiquaient les Néerlandais, « créer les conditions pour l'autodétermination de la population »[32]. Les Indonésiens, de leur côté, percevaient la présence néerlandaise maintenue en Papouasie comme une prolongation du colonialisme dans une partie du territoire des anciennes Indes néerlandaises. La sympathie d'Amsterdam à l'égard du mouvement sécessionniste en Papouasie occidentale représentait, pour nombre d'Indonésiens, un pari désespéré de la part des Néerlandais de laisser au pouvoir un régime partisan des Pays-Bas et hostile à Djakarta. Par conséquent, lorsque les Néerlandais ont demandé aux Nations unies en 1961 d'appliquer la résolution 1514 sur la décolonisation à la Papouasie occidentale, le gouvernement indonésien a réagi en déclarant que cette demande « ne servait pas à rendre complète l'indépendance de l'Indonésie ni à résoudre le différend qui opposait

Néerlandais et Indonésiens, mais bien au contraire à réaliser une séparation d'une partie du territoire de la république, autrement dit une partie de la nation indonésienne »[33].

La plupart des leaders de Papouasie occidentale avaient bien sûr un but qui n'était dicté ni par Djakarta ni par Amsterdam; ils cherchaient plutôt, dans leur intérêt propre, à obtenir un statut international qui leur permettrait d'envisager et d'assurer des relations souhaitables avec un ou plusieurs États existants[34]. Malheureusement, les Nations unies, bien qu'elles aient à décider de leur sort, n'ont pas cherché à entendre officiellement et directement les représentants de la Papouasie occidentale. L'interprétation du droit à l'autodétermination des peuples demeurait ainsi la seule prérogative des États, et non pas des peuples!

L'impasse entre Djakarta et Amsterdam s'est réglée en 1962, lorsque les Pays-Bas, qui s'étaient faits à l'idée de perdre leur influence dans la région, ont conclu une entente avec l'Indonésie en vertu de laquelle cette dernière se chargeait de l'administration de la Papouasie occidentale et de la tenue d'un plébiscite sous la supervision des Nations unies, afin de déterminer quelle était la volonté des habitants de ce territoire. Bien qu'il ait été clairement établi que les résultats du vote d'union avec Djakarta de 1969, soigneusement préparé par le gouvernement indonésien pendant sept ans, avaient été entièrement truqués et imposés sans vergogne, l'ONU s'est contentée de signaler que certaines irrégularités avaient eu lieu mais n'en a pas moins validé l'extension de la souveraineté indonésienne sur la Papouasie occidentale. Aujourd'hui, trois décennies plus tard, la violence interne et le silence externe aidant, Djakarta est en bonne voie d'éliminer les Papouas de leurs propres terres pour les remplacer par des colons venant de Java et d'autres îles indonésiennes surpeuplées.

Le Congo a fait face à la perspective de sa dissolution territoriale peu de temps après avoir obtenu son indépendance de la Belgique le 30 juin 1960[35]. Onze jours plus tard, sous la direction de Moïse Tshombe, la partie sud-est du pays, le Katanga, région en cuivre, déclarait son indépendance du nouvel État[36]. Beaucoup plus qu'en Papouasie occidentale,

« le facteur externe était d'importance cruciale, beaucoup plus que dans la plupart des autres mouvements de sécession animés par une certaine légitimité interne. Il est clair que sans le colonisateur blanc, l'Union minière et la Belgique, la sécession ne se serait pas produite, du moins pas à ce moment. »[37]

Cette conclusion est amplement vérifiée. Tant et aussi longtemps que Patrice Lumumba, le chef d'État socialiste du Congo au moment de l'indépendance, a présidé à Léopoldville, l'Occident a trouvé une raison ou une autre pour critiquer l'administration des provinces par le gouvernement central. Dès qu'il fut tué par des sécessionnistes amis de l'Occident, les puissances occidentales, à commencer par l'administration Kennedy, se sont converties à l'idée d'un gouvernement centraliste. Le cartel occidental d'exploitation minière qui, dans les premières années avait alimenté la poussée sécessionniste de Tshombe de plusieurs façons, a rapidement montré qu'il s'intéressait beaucoup moins aux questions politiques abstraites comme l'union, la confédération ou la sécession, et bien davantage à l'exploitation la plus profitable possible. Le cartel a appuyé Tshombe, ancien sécessionniste, dès que ce dernier a accédé à la présidence du gouvernement central, qu'il a occupée de juillet 1964 à octobre 1965, période pendant laquelle le gouvernement central a imposé à son Katanga natal un contrôle beaucoup plus ferme que celui qui avait été imposé auparavant par Lumumba. De toutes façons, les frontières coloniales du Congo étaient maintenues, les profits de l'Union minière étaient sauvegardés, et les tensions ethniques étaient calmées par le capital étranger qui les avait autrefois suscitées.

En rétrospective, il est clair que la pratique onusienne concernant l'autodétermination qui a vu le jour pendant cette période était dictée par le conflit politique qui opposait alors l'Occident au bloc formé par les Soviétiques et le Tiers Monde. Ce conflit était présent depuis la fondation des Nations unies. Le chapitre XI de la Charte des Nations unies parle des colonies contrôlées par les puissances occidentales à la fin de la Seconde Guerre mondiale comme étant des « territoires non autonomes ». L'Union soviétique aurait voulu que la Charte précise que les peuples de ces territoires avaient droit à l'autodétermination. Les puissances occiden-

tales ont présenté comme contre-proposition qu'on leur offre seulement « l'autonomie gouvernementale dans le cadre de la souveraineté des États-membres »[38]. Au bout du compte, le chapitre XI a essentiellement évité la controverse. Il fait miroiter les perspectives de l'autonomie gouvernementale aux peuples dépendants, sans en préciser les limites maximum ou minimum. Avec le temps, au fur et à mesure que des demandes pour l'autodétermination (visant la pleine indépendance) en faveur des pays du Tiers Monde et émanant de ceux-ci se sont fait entendre à l'Assemblée générale, l'Occident, par la voix surtout de la Belgique, a proposé une stratégie pour couper leur élan. L'autodétermination, soutenait l'Occident, devait être universellement possible pour tous les peuples subjugués, dans les colonies et les métropoles, y compris les nouveaux États indépendants.

La « thèse belge », proposée à maintes reprises au cours des années cinquante et pendant la crise du Congo, a été complètement rejetée par le bloc des pays du Tiers Monde et des pays socialistes, qui voyaient en elle une tentative claire de la part de l'Occident de déstabiliser à la fois l'Union soviétique et les nouveaux États multi-ethniques créés dans les anciennes colonies. Rigo Sureda est d'avis que le rejet de la thèse belge est justifié par l'article 74 de la Charte, qui établit clairement la distinction entre « territoires » et « régions métropolitaines »[39]. Nonobstant ce que dit Rigo Sureda, on ne trouve ni dans l'article 74 ni ailleurs dans la Charte une indication voulant que les peuples à ces deux endroits ont par conséquent des droits différents en matière d'autodétermination.

Étant donné les manœuvres cyniques des puissances coloniales après la Seconde Guerre mondiale pour maintenir les avantages de leurs empires, le bloc des pays du Tiers Monde et des pays socialistes n'a peut-être pas eu d'autre choix que de réagir comme il l'a fait à la thèse belge. *En théorie*, toutefois, comme l'indique avec raison W. Ofuatey-Kodjoe, la thèse belge représente, ce qui est ironique, une approche davantage conforme aux principes que la thèse du bloc des pays du Tiers Monde et des pays socialistes. Ofuatey-Kodjoe reconnaît que l'interprétation du droit à l'autodétermination varie d'un moment à l'autre dans l'histoire, mais n'en soutient pas moins que « le sens véritable du

droit » couvre les territoires coloniaux ainsi que les autres groupes dominés[40]. Il poursuit :

> Qu'un groupe en question dispose d'un territoire, séparé de l'État, ou soit dispersé au sein de l'État, *c'est la sujétion d'un groupe en raison de son caractère distinctif* qui semble la condition appelant une solution... Une solution possible à ce problème est le développement progressif du principe [d'autodétermination] en mettant l'accent sur l'autonomie ou l'association fondée sur l'égalité, et en insistant moins sur l'indépendance.[41] (traduction – je souligne)

Notons qu'Ofuatey-Kodjoe prône une insistance moins grande sur l'indépendance, *mais non son déni*.

La majorité des États qui se sont opposés à la thèse belge aux Nations unies ont soutenu leur propre thèse des territoires d'outre-mer, déjà mentionnée. Cette thèse a été utilisée pour empêcher les peuples de Papouasie occidentale, du Katanga, du Biafra et du Tibet d'affirmer leur droit à l'autodétermination. Dans plusieurs autres cas, toutefois, l'ONU n'a pas appliqué le critère d'outre-mer : le Rwanda-Urundi est devenu le Rwanda et le Burundi; les Camerouns britanniques ont été divisés en Nord et Sud pour les fins d'un référendum, après quoi le Nord s'est joint au Nigeria, et le Sud est devenu l'État du Cameroun; la colonie des îles Gilbert et Ellice s'est divisée, l'île Gilbert devenant Kiribati, et l'île Ellice, Tuvalu; et le territoire de tutelle du Pacifique a modifié ce statut pour devenir cinq États différents. En outre, on a permis à l'Inde d'« ajouter » Goa, Hyderabad, le Sikkim et le Cachemire, bien que ces territoires n'aient pas été situés dans les frontières de l'entité coloniale à laquelle, censément, l'Inde succédait[42].

Contrairement aux cas cités précédemment – où l'absence de conflit ou le pouvoir décisif d'une partie sur l'autre a rendu la doctrine non pertinente ou impuissante – l'ONU a expliqué son appui quant à l'affirmation de l'autodétermination des peuples autochtones de Rhodésie-Zimbabwe, de Namibie, d'Afrique du Sud et de Palestine à l'égard d'un État adjacent ou encastrant, par opposition à un État outre-

mer, en déclarant que la sujétion raciste (Afrique du Sud blanche) ou étrangère (Israël) équivalait à la sujétion coloniale interdite en vertu de la thèse des territoires d'outre-mer, et par conséquent appelait la même solution. Mais, même ainsi élargie, la thèse ne pouvait couvrir le cas du Bangla Desh. L'acceptation rapide de ce nouvel État par l'ONU en 1972 représente donc un départ radical par rapport à la pratique des territoires d'outre-mer[43].

Comment cela s'est-il produit? D'abord, aucun État membre des Nations unies ne s'est réellement élevé contre la reconnaissance du Bangla Desh, et l'Inde, pays très puissant et très influent dans la région, se montra favorable à la naissance de ce nouvel État, allant même jusqu'à agir vigoureusement en ce sens. Mais surtout, et cela est à mon avis crucial, le conflit ayant mené à la division du Pakistan d'alors n'était nullement dû à une provocation par une tierce partie – et il n'y eut intervention d'une tierce partie que dans les treize derniers jours du conflit. L'affirmation d'autodétermination s'est donc faite assez proprement, sans ingérence par une tierce partie, et donc sans menace à la communauté mondiale.

Évolution après 1980

Pratique internationale et théorie

Les mêmes signes de non-opposition et de non-ingérence, de même qu'un engagement manifeste dans le sens d'une identité et d'un destin séparés, ajoutés à une histoire d'État séparé, caractérisent et expliquent les séparations récentes, survenues avec rapidité et facilité, entre les pays baltes et l'URSS et entre la Slovaquie et la République tchèque. Enfin, de façon tout à fait tragique, l'ancienne Yougoslavie figure dans ce catalogue des dissolutions d'État acceptées par l'ONU. Pris dans leur ensemble, tous ces cas, parmi lesquels ne figure aucune ancienne colonie, montrent clairement que, malgré une idée qui a déjà eu cours et selon laquelle le droit de sécession se serait terminé avec la libéra-

tion de toutes les colonies d'outre-mer, la façon de faire des États est en fait tout autre[44].

En fait, si le Québec – dont la quête d'identité ethnique (en tant que nation québécoise et non en tant que nation d'expression française) est plus récente que celle de la plupart des autres groupes culturels qui recherchent aujourd'hui l'autodétermination – si le Québec, donc, reçoit aussi une réponse prudente à sa demande sécessionniste tant de la part du Canada que du système international, que reste-t-il de la présumée interdiction de sécession en contexte non colonial, sinon une préférence circonstancielle, arbitraire et discriminatoire, à l'égard de certains soi-disant sécessionnistes au détriment d'autres? Les représentants autochtones du Canada qui ont participé aux travaux du Groupe de travail des Nations unies sur les peuples autochtones à partir du début des années quatre-vingt, ont à maintes reprises soulevé cet argument alors qu'ils soutenaient vigoureusement qu'un droit international digne de ce nom ne peut reconnaître de façon discriminatoire un droit aussi noble que celui de l'autodétermination, c'est-à-dire le reconnaître comme étant la prérogative des colons blancs du Québec mais non celle des peuples autochtones du Canada[45].

L'insistance de principe des autochtones sur l'universalité du droit à l'autodétermination auprès du Groupe de travail sur les peuples autochtones a finalement porté fruit à l'été 1993 lorsque les cinq experts qui formaient ce groupe ont rédigé et adopté à l'unanimité le projet de déclaration des droits des peuples autochtones, dont un des paragraphes se lit comme suit : « Les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. »[46]

Bien qu'il soit vrai que cet énoncé ne soit pas encore loi puisqu'il n'apparaît que dans un projet (projet de déclaration plutôt qu'un projet de pacte), il n'en représente pas moins l'opinion finale d'un groupe d'éminents juristes qui ont présidé, pendant plus d'une décennie, un débat international très intense sur l'autodétermination des peuples autochtones, débat auquel plus de deux cents intervenants – autochtones,

États et ONG – ont participé chaque année. Ce paragraphe représente donc le consensus international qui se dégage actuellement sur la question de l'autodétermination des autochtones (et non une simple entente entre États).

Non seulement la pratique des États et des organismes des Nations unies s'est-elle, au cours des deux dernières décennies, éloignée de la thèse des territoires d'outremer, mais la Cour internationale de justice a elle-même défini de façon large qui détient le droit à l'autodétermination, dans sa célèbre décision de 1975 sur le *Sahara occidental*. La question en litige ne consistait pas à déterminer si le peuple du Sahara occidental pouvait, en tant que peuple colonisé, affirmer son droit à l'autodétermination face à l'Espagne, mais plutôt face aux entités voisines du Maroc et de la Mauritanie, puisque celles-ci revendiquaient chacune leur souveraineté précoloniale sur au moins une partie du territoire utilisé par le peuple du Sahara occidental. Faisant montre d'une remarquable compréhension anthropologique et d'un souci juridique des caractéristiques culturelles spécifiques aux sociétés nomades d'Afrique du Nord, la Cour internationale de justice a déclaré dans cette affaire qu'un peuple – défini par son sentiment d'identité collective, par l'établissement de règles politiques qui lui sont propres et par un territoire d'activités économiques identifiable – peut, même en l'absence des caractéristiques traditionnelles d'un gouvernement officiel, d'une population stable et d'un territoire délimité, revendiquer sa souveraineté et affirmer son droit à l'autodétermination[47].

L'arrêt note que le droit international n'exige pas d'un peuple qu'il se régisse d'une façon particulière pour avoir droit à l'autodétermination. Le droit international exige seulement que le peuple en question manifeste une identité politique qui soit collective et reconnaissable. Le critère de cette identité – qui doit être manifesté par tout peuple qui veut revendiquer avec succès le droit à l'autodétermination – est la capacité du groupe d'exercer son autorité sur ses membres, c'est-à-dire d'exiger d'eux l'accomplissement de certains devoirs. Le peuple du Sahara occidental satisfait à ce critère, constate la Cour, et par conséquent a droit à l'autodétermination, nonobstant les nombreuses preuves présentées à la Cour démontrant que ce peuple a aussi maintenu au cours de

son histoire des liens courants d'allégeance politique avec le Maroc et la Mauritanie.

Il est tout à l'honneur de l'ONU d'avoir mis de côté sa thèse des territoires d'outre-mer à plusieurs reprises, en présence de divers types de facteurs. Procéder autrement aurait rendu rigide un principe fondamental du droit onusien à cause d'un critère géographique étriqué, l'océan, constituant une réduction à l'absurde[48]. Il existe nombre de peuples dans le monde actuel qui se perçoivent comme opprimés par les colons qui se sont installés (et qui ont coupé les liens avec leur pays d'origine) plutôt que par les colonisateurs (les personnes qui n'ont pas coupé ces liens) ou par des États qui ont succédé automatiquement aux unités coloniales délimitées de façon arbitraire qui les avaient précédés, ou simplement par des peuples voisins qu'ils croient, à tort ou à raison, leur être défavorables. Qu'il soit imposé par de nouveaux ou d'anciens voisins, ou par les successeurs des dominateurs originaux, leur assujettissement ne leur semble pas moins lourd à porter. Par conséquent, ils invoquent, pour corriger leur situation, le même droit que celui qui a été mis à la disposition des peuples gouvernés par des métropoles d'outre-mer. Ce droit, c'est le droit à l'autodétermination, qu'ils peuvent choisir d'utiliser ou non pour réaliser une séparation totale de l'État existant. Quoi qu'il en soit, il n'existe tout simplement aucun principe qui puisse justifier qu'on leur dise que le temps de la sécession légale est passé.

Le débat conceptuel

Il est clair que la thèse des territoires d'outre-mer ne tient plus. La perspective qui devrait la remplacer, toutefois, fait l'objet de vifs débats depuis le début des années 1980, lorsque les peuples autochtones ont soulevé la question de leur autodétermination devant les Nations unies, et plus particulièrement depuis 1989 lorsque l'URSS, la Tchécoslovaquie et par la suite la Yougoslavie se sont dissoutes en leurs parties constituantes[49].

Je présente ici un survol, par nécessité limité et simplifié et tiré surtout de sources doctrinales, des perspectives

conceptuelles actuelles sur le sujet. Ce survol ne prétend pas être scientifique, mais j'ose espérer qu'il est assez représentatif. De toute façon, une partie du mérite concernant cette esquisse revient à Christian Tomuschat, éditeur responsable de l'ouvrage récent intitulé *Modern Law of Self-Determination*, qui réunit un ensemble d'essais fort éclairants, d'où je tire l'essentiel de mon propos[50].

Jean Salmon, un des auteurs de ce volume, fait remonter la tension primordiale qui règne dans le débat actuel, au conflit entre l'idée d'origine selon laquelle l'autodétermination concerne le droit d'un peuple de définir son statut politique externe et l'idée qui se dégage actuellement qu'il s'agit tout d'abord du droit d'un peuple à un régime interne démocratique. Il convient de noter que les termes « interne » et « externe » ne figurent dans aucun document juridique de l'ONU concernant l'autodétermination mais qu'ils sont nés, comme l'indique Gudmundur Alfredsson, « d'une invention récente du discours politique et de la doctrine »[51].

Le juriste Michla Pomerance est l'un des premiers à utiliser ce vocabulaire dichotomique. Il affirme que le concept d'autodétermination comporte une composante « externe », c'est-à-dire le droit d'être libre de toute domination étrangère, mais également une composante « interne », c'est-à-dire le droit de choisir son propre gouvernement et d'y souscrire continuellement grâce à un régime de démocratie représentative[52]. Antonio Cassese emploie également les termes « interne » et « externe », mais donne comme sens au terme « interne » le droit de choisir son système politique plutôt qu'une forme particulière de système, telle la démocratie représentative[53]. La position de Cassese, contrairement à celle de Pomerance, est donc conforme à celle qu'exprime la Cour internationale de justice dans son arrêt *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, qui maintient qu'un État a le droit d'instituer le régime politique de son choix. « L'adhésion par un État à une doctrine particulière, déclare la Cour, ne constitue pas une violation du droit international coutumier... »[54]

Il convient de souligner que ni Pomerance ni Cassese ne soutiennent que l'autodétermination est tout d'abord

interne. En fait, Cassese indique très clairement qu'il prône l'extension du sens d'autodétermination, à partir du sens établi « externe » pour y inclure un nouveau sens « interne ». Cassese ne propose nullement non plus que l'autodétermination interne soit considérée comme un obstacle à la sécession. La proposition de certains, selon laquelle le droit à l'autodétermination est essentiellement interne et ne comprend pas, par conséquent, le droit à la sécession, constitue donc un ajout tardif à la sémantique déjà hésitante de « l'autodétermination interne ».

Cassese rappelle que, lors de la rédaction de la Charte des Nations unies, l'autodétermination constituait un simple idéal que les membres promettaient de respecter, surtout dans l'intérêt de la paix et de la stabilité entre les États. Dans l'application de ce principe, l'ONU, dominée au milieu du siècle par le bloc du Tiers Monde et des pays socialistes, l'a adapté à la tâche particulière de légitimer la libération des peuples de l'assujettissement colonial (c'est-à-dire outremer) et, par analogie, raciste (c'est-à-dire Afrique du Sud blanche) et étrangère (c'est-à-dire israélien)[55]. Le droit, en d'autres mots, vise de façon paradigmatique la libération d'une oppression externe, et non interne[56].

Comme nous l'avons vu plus haut, les pays occidentaux ont parfois opposé à cette approche une perspective « interne » ou extracoloniale, comme au moment de la crise du Congo, qui permettrait aux peuples opprimés par des régimes du Tiers Monde ou des régimes soviétiques d'invoquer ce droit pour se libérer. Ce n'est qu'en 1970, toutefois, qu'un instrument juridique des Nations unies, la résolution 2625, a d'abord inscrit cette perspective occidentale sans pour autant utiliser le terme « autodétermination interne » comme tel. Et c'est là essentiellement où en est la question aux Nations unies.

Cependant, la Déclaration de Helsinki de 1975, qui est perçue de plus en plus comme liant les États européens, appuie à la fois les notions d'autodétermination interne et externe, comme l'indique le passage suivant :

> En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-

> mêmes, tous les peuples ont toujours le droit, en toute liberté, de déterminer, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure, et de poursuivre à leur gré leur développement politique, économique, social et culturel.[57]

Qui plus est, la déclaration établit la nature *durable* de ce droit : « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est un droit perpétuel, un droit qui garde sa validité même lorsqu'un peuple choisit une certaine forme de gouvernement ou un certain statut international. »

Les récents changements dramatiques qui se sont produits en Europe de l'Est ont beaucoup stimulé les discussions sur l'autodétermination interne. Salmon fait remarquer que les textes juridiques européens incluent maintenant ordinairement le droit des peuples à un régime démocratique. Les documents de l'ONU n'ont pas emboîté le pas. La pratique onusienne, toutefois, manifeste un activisme croissant en faveur des processus démocratiques, comme le montre l'appui accordé par l'Organisation aux élections au Cambodge, en Afghanistan, en Amérique centrale, au Nicaragua, en Haïti, en Angola et au Liberia. Salmon note, toutefois, que les situations dans ces pays menaçaient la paix dans la région, ce qui en soi suffit pour attirer et justifier l'intervention de l'ONU.

Plus important encore, poursuit Salmon, l'Assemblée générale a adopté, en 1990 et en 1991, des résolutions qui ne faisaient que confirmer des valeurs bien connues et raviver les tensions qui en découlent. Plus précisément, l'Assemblée générale a réitéré son appui aux principes suivants : pluralisme politique dans le monde, non-ingérence dans les affaires internes des États et processus électoral comme moyen de déterminer la volonté d'un peuple[58]. Ces faits mènent Salmon à la conclusion que la communauté internationale est de plus en plus favorable au concept de régime démocratique, mais demeure divisée quant à sa primauté et quant à son contenu. Par conséquent, il est maintenant nécessaire selon lui de prévoir une procédure contrôlée pour l'évaluation des régimes démocratiques « afin que le combat pour la démocratie ne devienne pas un prétexte, au profit des puis-

sants, pour imposer à des victimes aléatoires des interventions, des abus de qualifications et, en fin de compte, leur totalitarisme »[59].

Jusqu'alors, l'importance du pluralisme politique et le principe de non-intervention avaient dissuadé la communauté internationale d'établir un principe obligatoire de légitimité auquel les États seraient tenus. On pensait qu'un tel principe était hautement subjectif, servirait facilement de prétexte, et par conséquent, pourrait être dangereux. Ce n'est que très rarement, dans les cas les plus flagrants, que l'on a porté un jugement sur la légitimité des États : l'Allemagne nazie, par exemple, et l'Afrique du Sud de l'apartheid. Cela ne signifie pas que le droit international interdit aux peuples de rejeter les régimes dans lesquels ils vivent, mais simplement que la communauté internationale se place dans une situation de « vide juridique » vis-à-vis de cette action[60].

Cela ne signifie pas non plus que les Nations unies n'ont rien dit sur la question des droits politiques internes. Bien au contraire, dès 1948, la Déclaration des droits de l'homme prévoyait ce qui suit :

> La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

L'article 25 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* de 1966 oblige en outre les États à honorer les droits de leurs citoyens à la participation politique par divers moyens, y compris le vote. Enfin, la résolution 2625, bien qu'elle continue d'interdire aux États d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre État, le fait, semble-t-il, dans le contexte limité des États qui respectent les droits égaux et l'autodétermination des peuples et qui disposent d'un gouvernement représentant tous les citoyens, sans distinction quant à la race, aux croyances ou à la couleur.

En termes généraux, donc, le concept d'autodétermination en droit international a pu prendre les formes sui-

vantes : un principe juridique large qui assure la paix entre les États; un droit juridique qui met fin à la colonisation et aux injustices semblables; plus récemment, un droit à un régime démocratique au sein de l'État. Chaque étape de ce développement sémantique s'ajoute aux étapes précédentes, plutôt que de les remplacer. Si la présente analyse est exacte, il devient possible de clarifier et même de concilier plusieurs interprétations divergentes, peut-être même contradictoires, concernant le droit à l'autodétermination, et qui posent problème à l'heure actuelle dans ce domaine.

Plusieurs observateurs – notamment Asbjorn Eide, Amitai Etzioni, Thomas Franck et Hurst Hannum – tentent actuellement de réduire le droit à l'autodétermination ou de l'assimiler à un droit qu'on nomme de plus en plus le droit à un régime démocratique[61]. Puisque M. Eide a été président tour à tour du Groupe de travail sur les populations autochtones et du Groupe de travail sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques, son point de vue mérite une attention toute particulière. Ce point de vue est présenté, dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Tomuschat, sous forme de six énoncés[62] : 1. le droit international accorde de plus en plus de valeur à la stabilité des États; 2. cette reconnaissance va de pair avec l'importance accordée à la démocratie, selon la théorie selon laquelle la stabilité s'accroît lorsque l'autorité de l'État se fonde sur la volonté du peuple; 3. l'autodétermination est avant tout le droit à un régime démocratique; 4. seule l'impossibilité pratique d'un régime démocratique justifie la sécession; 5. sauf dans les cas de colonialisme et d'occupation étrangère récente, toutes les autres options doivent être explorées avant que la sécession ne soit justifiée; 6. tout le peuple d'un territoire donné, et non pas seulement un groupe unique, a droit à l'autodétermination.

Dans le même sens, bien que sa thèse ne soit peut-être pas entièrement conforme à l'histoire, Eide avance que même la lutte contre le colonialisme (dont il parle, curieusement, surtout sous l'angle de la Révolution américaine) a été une lutte pour la démocratie plutôt que pour l'identité. Il poursuit ce raisonnement logique en concluant que, si le manque de démocratie constitue généralement le cœur du problème, c'est l'établissement de la démocratie ou de l'autodétermina-

tion interne qui apporte généralement la solution, plutôt que l'autodétermination externe avec le droit de sécession qui en découle. Il est clair que Eide s'oppose vigoureusement à la sécession. Il ne lui accorde une légitimité automatique que dans trois cas : la domination coloniale, l'occupation étrangère après 1945, et lorsqu'une entité fédérale a théoriquement conservé l'option de sécession pour ses parties constituantes, comme on pourrait le soutenir dans le cas de l'URSS et de la Yougoslavie[63].

La conception politique que Eide se fait du monde confirme donc que ce sont les États qui doivent garantir le droit et l'ordre à l'échelle internationale; il identifie « l'ethnonationalisme, marqué par l'expansionnisme, l'exclusivisme et le sécessionnisme », comme l'une des grandes menaces actuelles contre la paix internationale et les droits de la personne, et il considère le droit à l'autodétermination comme étant dangereusement complice de cette menace[64]. La réaction appropriée face à la montée de l'ethnonationalisme ne consiste pas, selon lui, à multiplier les cas d'autodétermination (externe), mais à accroître la protection à l'égard des groupes, à renforcer la confiance nationale « et à préserver l'intégrité territoriale des États[65].

Mme Erica-Irene A. Daes, qui a succédé à M. Eide au Groupe de travail des Nations unies sur les peuples autochtones, fait montre d'un point de vue radicalement différent sur ces questions[66]. Elle interprète la résolution 2625 comme signifiant que les peuples constituants d'un État indépendant ne peuvent créer de nouveaux États sauf lorsqu'ils font face à des régimes gravement exclusivistes ou non démocratiques, et elle fait remarquer, avec sa verve habituelle, que ces peuples se révolteraient de toute façon, que la loi le permette ou non! Elle propose néanmoins que sur le plan juridique une telle situation d'abus soit considérée comme analogue au colonialisme et elle suggère qu'on lui accorde la même solution, c'est-à-dire la pleine autodétermination. Sur le plan politique, toutefois, elle souligne que les options proposées sur le terrain peuvent être beaucoup plus riches et beaucoup plus profitables. Elle propose, par exemple, pour les peuples autochtones, qu'on envisage ces peuples comme ayant été écartés de l'acte originel d'édification de l'État, ou

de création de l'État, acte auquel ils doivent maintenant être invités à donner leur assentiment tardif grâce à de nouvelles négociations avec l'État qui les entoure.

Le droit international, poursuit-elle, devrait donc envisager une « nouvelle catégorie » d'autodétermination pour les peuples autochtones, qui vise à promouvoir une reconstruction positive des États. En vertu d'une telle catégorie, les États seraient tenus d'agréer les revendications des peuples autochtones, tandis que ceux-ci seraient tenus d'agir de bonne foi pour en arriver à une entente[67]. Daes souligne que cette nouvelle catégorie ne devrait pas être perçue comme une sorte d'autodétermination de second ordre, mais plutôt une forme d'autodétermination sensible aux circonstances particulières des nombreuses relations entre les autochtones et l'État. En fait, comme nous l'avons déjà noté, le Groupe de travail sur les peuples autochtones, sous la présidence de Mme Daes, a reconnu à l'été de 1993 le plein droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes.

Contrairement aux fonctionnaires de l'ONU que sont M. Eide et Mme Daes qui, chacun à sa façon, placent l'État au cœur de la discussion sur l'autodétermination, le chercheur Otto Kimminich rappelle que les États et les organisations internationales n'ont pas la compétence voulue pour accorder ou enlever l'autodétermination aux peuples qui la possèdent comme droit inhérent. Toutefois, les États peuvent, et ils l'ont fait à maintes reprises, reconnaître l'exercice de ce droit, tant dans les situations coloniales que dans les situations non coloniales. Une telle reconnaissance est tout à fait unique en droit international, car l'autodétermination « est attribuée à une entité qui n'est pas une personne juridique », mais seulement une entité potentielle[68]. La reconnaissance est donc un processus : on identifie un peuple, on évalue son droit, le droit se réalise, le statut réalisé est reconnu par les puissances établies.

Kimminich remarque que le droit à l'autodétermination comprend quatre types de revendications qui manifestent différentes caractéristiques internes et externes mais qui néanmoins constituent un seul droit. Ces revendications sont les suivantes : créer un nouvel État, rejeter la coercition externe, renverser un régime existant, obtenir une protection

spéciale au sein d'un État existant. Enfin, affirme Kimminich, le droit à l'autodétermination peut toujours être invoqué, ce qui ne signifie pas que les peuples peuvent sans vergogne détruire des États[69]. Par ailleurs, le droit international ne peut pas, en toute justice, laisser un peuple souffrir outre-mesure avant de lui accorder le droit à l'autodétermination qu'il réclame.

Plusieurs chercheurs se situent à mi-chemin entre ceux qui privilégient l'État et ceux qui privilégient les peuples, respectivement représentés ci-dessus par Eide et Kimminich, et je mentionnerai ici comme exemple Christian Tomuschat. Celui-ci note que le Comité des droits de l'homme des Nations unies a déjà interprété le libellé sur l'autodétermination inclus dans l'article permier des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de la personne comme signifiant exactement ce qu'il dit, à savoir que tous les peuples ont le droit de libre détermination[70]. Cela précise donc « qui » peut réclamer ce droit. Quant à son contenu, d'après Tomuschat, contrairement à l'octroi de l'autonomie administrative ou gouvernementale, l'autodétermination confère toujours le droit à un État indépendant[71]. Par contre, note Tomuschat, les instruments pertinents de droit international rejettent systématiquement le droit à la sécession, sauf comme dernier recours[72].

Dans la pratique, Tomuschat constate que, lorsque la question de séparation ou de sécession surgit, la société internationale hésite entre deux options : passer le problème sous silence comme s'il s'agissait d'une simple situation de fait et non d'une question de droit, ou évaluer la légitimité de l'État qui cherche à naître. De plus en plus, c'est cette deuxième option qui est retenue. Cela signifie qu'il devient très important d'établir les critères de légitimité. Étant donné que la sécession peut engendrer une situation potentiellement très explosive, Tomuschat propose qu'on mette en place des mécanismes, qu'on élabore à l'avance des critères, afin d'orienter l'évaluation de cette légitimité. De façon connexe, il propose – ajoutant selon moi à la confusion – que le droit international mette au point un nouveau droit « fédéral » à l'autodétermination pour les constituants ethniques des États qui n'auraient pas autrement droit (il ne dit pas

pourquoi) à l'autodétermination au sens classique, afin qu'ils aient « leur mot à dire sur des questions qui les concernent essentiellement, sans pour autant détruire les institutions cadres du gouvernement »[73].

Dietrich Murswiek, un autre collaborateur au volume de Tomuschat, suit de près la pensée de celui-ci mais ajoute un rapp el utile, à savoir que dans un monde entièrement divisé en États le maintien du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes entraîne nécessairement l'anticipation et la tolérance du démembrement de certains États. Ainsi, bien que peu d'auteurs appuient un droit absolu à la sécession, la plupart ne voudraient pas l'abolir entièrement non plus. La meilleure règle, convient Murswiek en accord avec Tomuschat, est d'envisager la sécession comme dernier recours. Cette option, ajoute-t-il, n'est offerte qu'aux peuples de culture distincte qui vivent dans des territoires délimités où ils constituent la majorité. Dans le cas d'un peuple qui ne satisfait pas à ces exigences, Murswiek, comme Tomuschat, prône une autre forme d'autodétermination qui garantit à ce peuple une autonomie minimale, surtout en matière culturelle. Si l'État où habite le peuple refuse d'accéder à une telle demande, « alors le peuple doit avoir le droit à la sécession afin d'exercer son autodétermination »[74]. Murswiek propose, en d'autres mots, un concept essentiellement *relationnel* de l'autodétermination : tous les peuples ont le droit à l'autodétermination interne; lorsque l'État leur refuse ce droit, ils entrent dans la catégorie plus restreinte des peuples qui ont droit à l'autodétermination externe aussi.

À gauche, M. Anca Huilcaman, Conseil de Todas las Tierras, Mapuche, Chili, et, à droite, M. Jorge Nahuel, Argentine. Genève 1995. [Cliché Beatrice Weyrich]

Douglas Sanders, qui a étudié les applications de cette notion à la situation autochtone dans la littérature sur l'autodétermination, a découvert une perspective relationnelle

semblable dans les trois approches qu'il identifie et énumère par ordre décroissant selon le degré d'autodétermination accordé aux peuples autochtones[75] :

1. *Tous les peuples ont le droit à l'autodétermination.* Les peuples dans les colonies d'outre-mer peuvent affirmer à tout moment le statut de leur choix. Les peuples colonisés à l'intérieur d'un État possèdent également ce droit. Ce droit est toutefois pondéré par le droit de l'État à son intégrité territoriale mais assure à tout le moins une certaine forme d'autonomie aux peuples colonisés. Le refus d'accorder cette autonomie et la violation des droits de la personne déclenchent l'option de l'indépendance. Sanders croit qu'à l'heure actuelle le Groupe de travail sur les peuples autochtones défend effectivement cette position pour ce qui est des peuples autochtones.
2. *Les peuples autochtones, comme tout autre individu et groupe des États qui les entourent, ont le droit à l'autodétermination interne.* Pour les groupes, cela devrait se traduire par une certaine forme de décentralisation ou d'autonomie. Le refus de ce droit pourrait justifier la sécession.
3. *Les peuples autochtones constituent des minorités culturelles.* Les minorités culturelles ont le droit de préserver leur caractère distinct. Lorsque ce caractère distinct est marqué, comme c'est généralement le cas pour les peuples autochtones, ce droit peut nécessiter l'autonomie ou le gouvernement autonome.

Patrick Thornberry, qui a beaucoup écrit sur les droits des minorités, a fourni à Tomuschat un article fort réfléchi dans lequel il dégage les énoncés suivants sur l'évolution du droit à l'autodétermination, depuis la Charte des Nations unies de l'ONU jusqu'à la résolution 2625, également comprise dans sa réflexion : 1. le droit de disposer d'eux-mêmes s'applique à tous les peuples et ne prend pas fin au moment de la déclaration d'indépendance; 2. ce droit a sa valeur propre, et il favorise également la paix et les relations amicales entre les États; 3. il a marqué le processus de décolonisation; 4. jusqu'à présent, l'aspect « nationaliste » du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes prime sur l'aspect « démocratique »; 5. cet aspect démocratique existe sous forme latente en droit international.

Thornberry reconnaît donc que l'autodétermination interne est un droit plus récent et plus incertain que l'autodétermination externe. En outre, l'autodétermination interne se fonde sur un critère de « représentativité » qui le laisse sceptique. Qu'arrive-t-il, demande-t-il, si un Québec indépendant prétend représenter l'ensemble des gens sur son territoire et si les Inuits affirment autre chose? Néanmoins, Thornberry, comme d'autres modérés, prône la conception créative d'un espace adéquat, entre la répression et la sécession, afin d'assurer la protection et l'octroi de pouvoir aux groupes situés à l'intérieur des États, et, selon lui, le fédéralisme peut constituer ici une possibilité. Il nous rappelle cependant que le seul outil qui existe actuellement en droit international pour avoir accès à cet espace est le droit de l'individu à la participation politique, et non pas le droit collectif à l'autonomie, qui n'existe pas comme tel en droit international. Pourtant, comme il le note avec raison, les droits des individus tirent leur force même du droit à l'autodétermination :

> La relation entre l'autodétermination et les droits des individus donne à l'autodétermination une dimension humaine, et aux droits des individus un *métalangage* puissant pour articuler l'ensemble des revendications et des aspirations d'un peuple.[76]

En fait, Mme Daes exprime un sentiment semblable. Le refus de l'autodétermination aux peuples autochtones, dit-elle, « laissera les peuples les plus marginalisés et les plus souvent exclus sans aucune arme qui soit légale et pacifique et qui leur permette de réclamer une véritable démocratie dans les États où ils vivent »[77] (traduction).

En terminant ce bref aperçu des perspectives actuelles sur l'autodétermination, je cède le dernier mot à Gudmundur Alfredsson, un chercheur autochtone. Dans le livre de Tomuschat, Alfredsson, bien qu'il l'exprime autrement, demande aux États et aux chercheurs de ne pas jouer avec les vies et les espoirs des peuples. Il n'y a rien à y gagner sur le plan des principes, et l'on risque de semer une confusion de façon opportuniste, dit-il, en mêlant des termes qui traditionnellement ont des sens différents. Pour cette raison, il refuse d'employer le terme « autodétermina-

tion interne ». Si l'autodétermination n'a pas une dimension externe, elle cesse d'être de l'autodétermination. Il faut donc nommer pour ce qu'il est le droit qui exclut cette dimension : parler de droits de la personne, d'autonomie, selon le contenu, mais non d'autodétermination. Alfredsson ne dénigre pas pour autant ces autres droits. Bien au contraire, il écrit : « Le respect de ces droits est effectivement susceptible de réduire la demande d'autodétermination externe, et donc de renforcer la paix et la sécurité. »[78] Mais, ajoute-t-il, dans la mesure où l'ajout d'une composante « interne » à la notion d'autodétermination n'est qu'un moyen d'atténuer et de conjurer l'autodétermination externe, il faut l'éviter[79].

Proposition pour un projet d'autodétermination à l'aube du nouveau millénaire

Ma proposition est double : 1) dans tous les cas, la conceptualisation la plus large possible du principe d'autodétermination et, 2) la réglementation du droit à l'autodétermination, lorsque son exercice peut constituer une menace pour la paix, par des institutions internationales chargées d'appliquer des critères et des procédures bien articulés.

Conceptualisation de l'autodétermination

L'autodétermination a été, selon moi, le concept juridique le plus puissant dans la configuration du monde de l'après-guerre. Le concept a pris naissance dans la Charte des Nations unies comme fondement du respect de la paix entre les États, pour devenir le droit des peuples de rejeter l'assujettissement colonial ou autre domination équivalente; on l'invoque aujourd'hui pour signifier un droit au régime démocratique. Des auteurs tels que Cassese, Kimminich et Thornberry ont indiqué leur accord avec cet élargissement sémantique du concept, et je partage leur point de vue.

Dans l'autre camp, on trouve les apologistes de la thèse des territoires d'outre-mer ou de l'autodétermination

interne, qui définissent chacun de façon étroite qui a droit à l'autodétermination et quel en est le contenu. J'ai montré déjà que la théorie et la pratique juridiques existantes dans le domaine du droit international vont à l'encontre de ces approches, et j'ajouterais, fort heureusement. Car un principe juridique, contrairement à une règle juridique, doit demeurer large, ouvert et capable d'adaptation à l'histoire pour demeurer utile. L'opportunisme et la partisanerie ont animé la thèse des territoires d'outre-mer – et cela on peut le comprendre – et, à mon sens, ils portent maintenant certains observateurs à privilégier l'autodétermination interne plutôt que l'autodétermination externe. Sans contrôle, une telle situation pourrait limiter sérieusement et même rendre caduc un principe important du droit international qui demeure nécessaire pour sauver les faibles des diverses formes d'un assujettissement, externe ou interne, qu'ils continuent de vivre.

Le fait de limiter l'exercice de l'autodétermination externe au seul contexte de la décolonisation oblige toutes les revendications actuelles et futures contre l'assujettissement à reproduire un seul type de revendication qui appartient au passé, sinon risquer d'être écartées. Par conséquent, lorsqu'un nouvel état d'assujettissement prend forme, et il y en aura toujours, la société internationale applique le principe d'autodétermination comme cas d'exception, comme dans les cas de formation et de démantèlement d'État décrits plus haut, plutôt que d'aborder la question de front en poursuivant l'élaboration du concept. Cela est insensé.

Des revendications d'autodétermination se font entendre aujourd'hui dans divers contextes politiques : situation coloniale (Polynésie française), situation de fédération et de confédération (Europe de l'Est), situation de colonisation (les Amériques) et de co-colonisation (Québec). Dans certains cas, la dissociation ethnique et territoriale devient presque impossible, ou extrêmement coûteuse en termes physiques et psychiques, voire contraire à l'éthique et même finalement non souhaitée. Pourtant, les injustices historiques contemporaines que traduisent ces situations peuvent être égales ou même supérieures à celles de la situation coloniale paradigmatique. La colonisation des Amériques ne signifie rien d'autre, après tout, que le fait que l'État colonial a pu

réussir au point que les coloniaux n'ont pas eu à rentrer chez eux. C'est ce que l'Algérie serait devenue si les Pieds-Noirs avaient gagné. Et il va sans dire que plus la société conquérante a réussi, plus la société conquise a été privée. Manifestement, cela ne saurait signifier que ces derniers ont droit à une moindre réparation que les peuples colonisés au sens classique du terme. C'est d'ailleurs le dilemme pour les peuples autochtones dans les États coloniaux : la perte a été plus grande, mais les fils sont beaucoup plus enchevêtrés.

L'opinion que l'autodétermination devrait être réduite au droit à un gouvernement démocratique interne a commencé à trouver des adhérents dans l'Ouest après la chute des régimes communistes d'Europe de l'Est. S'il paraît tout à fait louable et même souhaitable de rendre explicite encore un autre aspect du droit à l'autodétermination – c'est-à-dire un régime démocratique au sein de l'État –, la malhonnêteté de l'Occident lorsqu'il joue sa carte maîtresse, la démocratie, comme lors de la crise du Congo, me laisse sceptique quant à la motivation, au moment choisi et à la mise en œuvre d'une telle initiative.

Il est préférable, selon moi, de retenir l'avis de Cassese, qui insiste pour que le concept d'autodétermination soit élargi afin d'ajouter un sens interne à son sens externe qui remonte aux tout débuts de l'emploi du terme, et ce, sans privilégier l'un ou l'autre. Cette approche se fonde sur des raisons solides. D'abord, les valeurs distinctes des deux versants du terme – démocratie et identité – sont toutes deux utiles à la société. Elles sont utiles de façon équivalente et, en fin de compte, de façon synergique. Les peuples occidentaux et les peuples majoritaires trop souvent l'oublient, parce qu'ils tiennent pour acquise leur culture dominante (sur les plans national ou international) qui garantit leur identité. Pour d'autres, moins privilégiés, une « démocratie » construite en fonction des conventions culturelles d'une majorité étrangère peut ne pas sembler être une démocratie du tout, mais ressembler davantage à de la manipulation, à de la rationalisation ou à un écran de fumée. Ensuite, le fait de ne pas privilégier l'un ou l'autre sens dans l'emploi du terme « autodétermination » empêche les gouvernements qui refuseraient tout examen extérieur concernant leur respect des droits de la personne, d'invoquer à cette fin la protection du

concept d'autodétermination compris comme ils le préféreraient, bien sûr, uniquement dans son sens externe.

De toute façon, même s'il faut bien admettre que ce n'est encore qu'en théorie, nous en sommes arrivés à un point de l'histoire humaine où aucun État, existant ou à *naître*, ne peut violer les droits de la personne reconnus dans la somme croissante des instruments internationaux relatifs aux droits de la personne. En d'autres mots, le privilège de la reconnaissance internationale entraîne automatiquement la responsabilité internationale. Ce seul fait répond à l'argument parfois avancé que les personnes sont protégées de façon plus efficace et plus équitable en tant que citoyens d'un État existant plutôt qu'en tant que membres de communautés traditionnelles « dépassées » qui pourraient devenir des États. Le sort des Tibétains, des habitants du Timor oriental, des Papouas, des Tahitiens (où la terre, la mer et les personnes elles-mêmes demeurent jusqu'à ce jour la proie de l'idolâtrie nucléaire de la France), qui habitent tous un État qu'ils n'ont pas voulu, confirme-t-il une telle perspective?

En fait, l'argument n'est ni vrai ni faux, pour la simple raison qu'il généralise à outrance les pratiques de deux groupes, qu'il crée artificiellement pour ensuite les comparer. L'argument ne fait que répéter les vues racistes du XIX[e] siècle selon lesquelles les membres de communautés traditionnelles (c'est-à-dire surtout non occidentales) n'ont ni la capacité ni la latitude d'agir librement et vivent plutôt leur vie comme simples appendices robotiques d'une communauté réifiée. Les auteurs sérieux en théorie sociale comprennent désormais que les actions personnelles et les contraintes sociales existent dans toutes les sociétés. Citons, à titre d'exemple, la liberté d'action dont témoignent les contestations récentes contre l'inégalité des sexes menées récemment par les femmes des États-Unis et du Canada contre leurs communautés traditionnelles, comme l'illustrent les cas célèbres *Santa Clara Pueblo* v. *Martinez* et *Lovelace*[80].

En même temps, de nombreux auteurs, surtout parmi les femmes non occidentales, ont soulevé quelques points importants. D'abord, le fait que, puisque les représentations de toute société sur sa théorie et sa pratique en matière d'égalité et d'inégalité sont empreintes de celles de la culture

ambiante, elles doivent, par conséquent, faire l'objet d'une déconstruction. En outre, l'amélioration de ces représentations, lorsqu'elles lèsent les femmes, doit se faire sans aliéner définitivement de leurs communautés les femmes lésées. En troisième lieu, ces auteurs soutiennent, sans écarter l'avantage du dialogue interculturel, que l'amélioration du sort des femmes dans certains pays doit être guidée par les femmes concernées, quelle que soit leur situation[81]. De toute façon, il convient de souligner, à l'instar de Thornberry, que sous sa forme complète et non tronquée l'autodétermination constitue le véritable métalangage de tous les autres droits. Sans l'autodétermination, les autres droits sont beaucoup plus difficiles à affirmer[82].

Reste l'épineuse question du conflit entre l'autodétermination des peuples et l'intégrité territoriale des États. La question est difficile, mais elle ne l'est pas plus, par exemple, que le conflit qui surgit de temps à autre aux États-Unis entre le droit d'expression d'une partie et le droit de propriété d'une autre, ces deux droits étant simultanément protégés par la Constitution américaine[83]. Tout droit existe dans un réseau de droits, et l'objet de la démarche juridique est de pondérer ces droits dans les contextes spécifiques où ils sont en conflit, et non de les brimer, dans l'abstrait, pour toujours. À cet égard, les résolutions 1514, 1541 et 2625 ne nous annoncent rien de moins que les tâches de contrôle qui nous attendent et elles nous servent de guides sur la façon dont doit s'opérer cette tâche : nous savons ainsi que l'autodétermination a le statut de *jus cogens*, tandis que l'intégrité territoriale des États ne l'a pas; et nous avons entendu la Cour internationale de justice déclarer que c'est le peuple qui définit le territoire, et non l'inverse.

Notre dernier guide, enfin, est l'histoire elle-même, qui donne maints exemples du mouvement de pendule qui préside à la constitution des subjectivités, des peuples et des États, peu importe la passion qui l'entraîne. Aucune loi ne peut ni ne doit, finalement, endiguer cette vague. Des tentatives en ce sens ont coûté beaucoup, beaucoup trop cher en vies sacrifiées. Tout au plus la loi peut et devrait offrir des conditions favorables – qu'elles soient comptées en années, en décennies ou en siècles – qui permettent le développement, l'engage-

ment et, si besoin est, la transformation de ces subjectivités. En ce sens, l'appel aux armes de Eide pour préserver la primauté de l'État et son intégrité territoriale me paraît étrangement contraire au sens de l'histoire et par conséquent tout à fait impraticable.

Le droit peut retenir l'évolution mais non l'interdire. Les concepts « peuples », « États », « autodétermination », « sécession » ne sont pas des notions limitées, mais des outils juridiques utilisés par la société internationale pour mitiger le conflit perpétuel dans le monde, notamment entre le pouvoir et le besoin, l'ordre et la justice, de même qu'entre l'intégrité territoriale des États et l'autodétermination des peuples. Et le produit final de cette médiation n'est pas nécessairement toujours un nouveau tracé des frontières. Il dépend toutefois largement de l'étendue de la gamme d'options offerte au point de départ.

La réglementation du recours à l'autodétermination lorsque la paix peut être menacée

Bien que je prône une interprétation large du terme « autodétermination », je suis, comme la plupart des observateurs, consciente, et consternée, de la force destructive engendrée par un tel concept lorsqu'il est utilisé par un mouvement politique xénophobe. À un niveau, nous ne faisons qu'accepter le fait que tout principe moral de comportement humain peut être subverti, et à un autre nous nous efforçons de trouver des mécanismes pour contrer cette subversion. Je crois néanmoins qu'en général c'est le refus, plutôt que la reconnaissance, du droit à l'autodétermination qui alimente davantage la xénophobie, et par conséquent la violence et la destruction. Pour éviter la subversion xénophobe de l'autodétermination il faut donc, non pas la mutilation sémantique que dénonce Alfredsson, mais l'établissement de critères, d'institutions et de mécanismes qui conditionnent son exercice.

Ce que j'envisage, en fait, c'est un mécanisme de contrôle concernant l'exercice de l'affirmation du droit à l'autodétermination. Il ne s'agit pas d'en bloquer l'accès, ni de

déclarer *a priori* quels sont les peuples qui y ont droit. Et là-dessus, je suis d'accord avec Rodolfo Stavenhagen selon qui un groupe suffisamment motivé et capable d'affirmer son identité et sa volonté politique en tant que peuple, finira par le faire réellement. En fait, le droit international anticipe cette situation puisqu'il offre par le biais du droit à l'autodétermination, comme le note Kimminich, un outil particulier qui permet à une entité qui n'est pas encore une personne juridique, de le devenir : un miracle de pouvoir pour ceux qui sont sans pouvoir et qui en outre, d'après la déclaration finale d'Helsinki de 1975, demeure indéfiniment applicable.

Cependant, le fait que ce droit existe pour toujours ne le rend pas pour autant inconditionnel. Puisqu'un État, un autre peuple ou plusieurs autres peuples pourraient subir un préjudice grave par suite d'une affirmation particulière d'autodétermination, la société internationale doit exiger que cette affirmation ne soit ni trop soudaine ni gratuite. Par conséquent, la société internationale doit formuler des lignes directrices et mettre au point des institutions et des mécanismes de canalisation pour contenir le droit à l'autodétermination. J'offre ici quelques suggestions que d'autres, plus directement engagés dans les activités internationales, seront en meilleure position de poursuivre.

Les critères

Comme nous l'avons dit plus tôt, la construction de l'identité d'un peuple est une démarche continue et subjective que le droit international ne peut espérer maîtriser. Et dans la mesure où un peuple existe, il existe toujours une possibilité qu'il veuille affirmer son droit à l'autodétermination. Le fait pour la société internationale d'entériner cette affirmation dans un contexte mais non dans un autre est, comme je l'ai déjà dit, à la fois juridiquement et moralement condamnable. Les critères dont je parle ici ont donc trait, non pas à la détermination de qui détient ce droit ou de son contenu, mais bien à la façon de l'exercer. La question surgit dans les cas difficiles (ils sont nombreux) où une ou plusieurs parties refusent, pour des raisons généralement liées à un excès ou un manque de pouvoir, ou encore dans des situations particulièrement enchevêtrées, de reconnaître l'autodé-

termination affirmée par un autre peuple. Dans un tel cas, comment la société internationale doit-elle procéder sur le plan conceptuel?

Je crois d'abord qu'il est important de rappeler ici que le droit international ne peut que reconnaître, et non conférer, le droit à l'autodétermination qui, comme le dit bien la phrase « Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes... », est un droit inhérent aux peuples[34]. Un peuple choisit d'exercer ou non ce droit et, le cas échéant, il l'exerce seul ou en association ou union avec un autre, en fonction des circonstances historiques. Ces circonstances changent constamment, entraînant ainsi, entre autres, la formation d'un nouveau peuple et l'extinction, graduelle ou violente, d'anciens peuples. La Révolution française, par exemple, a fait la promotion de l'identité française en étouffant l'identité bretonne. En fait, tous les États, parce qu'ils s'organisent en fonction du territoire plutôt que de l'ascendance (réelle ou attribuée), sont multi-ethniques à l'origine, même si la plupart tentent par la suite de reproduire un sentiment d'ascendance en cultivant une culture nationale.

Les États ainsi soudés par une culture nationale durent plus ou moins longtemps, selon leurs parties constituantes et la façon dont celles-ci ont été intégrées, et selon les pressions que subit l'État. Au vingtième siècle, l'URSS et la Yougoslavie n'ont connu qu'une brève existence, le Pakistan tel qu'il était à l'origine a duré encore moins, et le Canada paraît aujourd'hui menacé. Inversement, l'Europe pourrait un jour assumer une identité qui transcende la dimension politique de ses parties constituantes, tout comme l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, le Forum du Pacifique-Sud, les pays de l'ALÉNA, etc.

La société internationale doit donc accommoder les deux tendances, centripète et centrifuge. Si l'on met de côté le cas colonial classique (où la métropole gouverne encore), les problèmes qui se posent lorsque l'autodétermination est contestée varient selon que la situation met en opposition le colonisateur et l'indigène (les Amériques), ou deux ou plusieurs colonisateurs (le Québec et les autres provinces canadiennes), ou encore deux peuples voisins (l'ancienne Yougoslavie). Le droit international ne pourrait dans aucun

de ces cas reconnaître à une partie le droit à l'autodétermination et non à l'autre. Le droit international peut, toutefois, préciser les critères qui pourront l'aider à proposer aux parties, sinon leur imposer, un compromis révisable qui se fonde sur une évaluation différentielle de leurs caractéristiques.

La spécificité et la ténacité de l'identité, la volonté de former une collectivité, la durée d'occupation d'un territoire, la possibilité de trouver une autre solution ou un autre emplacement acceptable, les répercussions d'un tel geste sur les peuples avoisinants sont quelques-uns des critères dont je tiendrais compte pour évaluer et concilier des prétentions conflictuelles. Ainsi le Québec, selon la plupart des critères énumérés ci-dessus, aurait à reconnaître une préséance du droit d'autodétermination des peuples autochtones de la province avant que la société internationale ne lui reconnaisse le même droit[86].

On utilise de plus en plus le terme « ancestral » (en anglais *immemorial*) pour qualifier le lien qu'ont les peuples autochtones avec les terres qu'ils revendiquent. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire pour un peuple d'avoir à satisfaire à une exigence aussi élevée pour faire reconnaître son droit à l'autodétermination dans un territoire particulier. D'abord, l'exigence n'est que rarement satisfaite (lorsqu'il n'existe aucune histoire écrite qui puisse placer les peuples concernés ailleurs que là où ils se trouvent). La plupart des peuples, y compris certains peuples qu'on appelle aujourd'hui autochtones, ont fait ce que l'histoire les a obligés de faire, c'est-à-dire se déplacer. Et l'histoire, bien qu'elle puisse, du moins on l'espère, être corrigée, est rarement réversible. D'ailleurs, il serait tout à fait injuste, dans bien des cas, de seulement tenter de renverser le courant de l'histoire. Les peuples autochtones des États-Unis qui habitent à l'ouest du fleuve Mississippi, par exemple, et qui ont été déplacés par la force il y a plus de cent ans par suite d'une décision du gouvernement américain, devraient-ils se voir refuser leur droit à l'autodétermination dans les territoires où ils ont maintenant établi de nouvelles racines?

La situation inverse se produit également. Le peuple juif a réussi à convaincre le monde, d'abord sur le plan politique et ensuite sur le plan juridique, d'accepter son retour à

une terre dont il avait été absent depuis mille ans. La perception que ce peuple avait de n'avoir aucune autre option qui soit sécuritaire a eu préséance sur toute autre considération. La naissance d'Israël, la naissance du Bangla Desh, la naissance éventuelle du Québec représentent des développements qu'il faut évaluer avec soin et améliorer au profit des peuples avoisinants sur lesquels ils ont un effet (les Palestiniens, les Pakistanais du Pakistan occidental et les peuples autochtones du Canada, respectivement) mais qu'il ne s'agit pas d'interdire. Mais qui seront les évaluateurs et à quels procédés auront-ils recours?

À gauche, M. Conrado Vallenté et, à droite, Mme Erica-Irene Daes. Genève 1995. [Cliché Beatrice Weyrich]

Les institutions

Plusieurs systèmes sont aptes à être médiateurs ou arbitres dans le domaine des revendications d'autodétermination : l'ONU, les organisations régionales, les tribunaux spéciaux, les réseaux d'ONG, etc. L'exigence principale à cet égard est que l'institution incorpore deux caractéristiques : un personnel décisionnel neutre ou désintéressé, et l'obligation d'entendre toutes les parties intéressées sur une base égale. En effet le désintéressement – auquel ni les Pays-Bas ni la Belgique n'auraient pu prétendre face à la Papouasie occidentale et au Congo – est essentiel pour qu'une directive ou une opinion émise par l'institution soit respectée. Mais le seul désintéressement peut être extraordinairement ignorant et paternaliste, défauts qui condamneraient la procédure de résolution aussi certainement que la partisanerie. Il est donc nécessaire pour l'institution d'obtenir régulièrement des rapports de la part de ceux qui sont le plus directement touchés par le conflit.

À cet égard, le Groupe de travail sur les peuples autochtones des Nations unies était beaucoup plus près de réunir ces caractéristiques dans son travail au cours de la

dernière décennie que, par exemple, l'OIT dans sa formulation de 1989 de la *Convention relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants* (n° 169) Une poignée d'experts officiellement indépendants des parties intéressées ont guidé les travaux du groupe de travail visant à concilier les intérêts des États et des peuples autochtones. Ces experts ont traité avec les parties intéressées – États, peuples autochtones et ONG – de façon égale, du moins sur le plan officiel, en donnant à tous une voix égale et en incorporant de façon générale dans les documents produits les idées proposées par la vaste gamme des parties intéressées.

En ce sens, le Groupe de travail a, de façon marquée, rendu plus équitables les règles du jeu entre les puissants et les démunis avec, selon moi, deux résultats remarquables : la rédaction d'un projet de déclaration sur les droits autochtones qui, en termes officiels, corrige de façon importante le déséquilibre politique qui existait entre les États et les peuples autochtones au début des travaux, et une sensibilisation accrue de la communauté mondiale au sort et aux besoins des peuples autochtones. Ces réalisations donnent le ton, les moyens et les normes pour la négociation bilatérale qu'il reste à accomplir entre les États et les peuples autochtones pour accomplir dans la réalité ce qui est proposé dans le projet de déclaration.

Le modèle proposé par le Groupe de travail pourrait néanmoins être amélioré à plusieurs égards. D'abord, toutes les parties intéressées, et non seulement les États, devraient y nommer conjointement les experts. Ensuite, l'accès officiellement égal à sa tribune doit se traduire par une égalité réelle. Il faudra soit mettre plus de fonds à la disposition des peuples autochtones qui n'ont pu jusqu'ici participer aux travaux du groupe, soit prévoir une rotation géographique des sessions afin que le Groupe de travail puisse les entendre. Si un forum permanent pour les peuples autochtones est créé aux Nations unies, comme on l'a proposé, il faut espérer que des mesures de ce type seraient prévues.

Les conflits d'autodétermination ne se limitent pas, bien sûr, aux conflits entre peuples autochtones et États; la tragédie balkanique en témoigne. Un pouvoir excessif (démographique et autres) chez certains (Serbes orthodoxes), une

extrême impuissance chez les autres (Bosniens musulmans et Croates catholiques) et une situation particulièrement enchevêtrée de part et d'autre engendrent l'arrogance, le désespoir et une passion qui, à mon sens, excluent la possibilité d'une résolution pacifique générée à l'interne. La société internationale – désintéressée mais engagée juridiquement et moralement – doit intervenir[86]. La façon de le faire a jusqu'ici échappé à des esprits ayant beaucoup plus d'expérience que moi. Mais j'ose espérer que les idées que je propose dans la prochaine section pourront être utiles.

Des processus de réglementation

Ici encore, ma proposition est à deux volets. Lorsque les conflits relatifs à l'autodétermination s'avèrent insolubles et destructeurs, les institutions internationales doivent imposer des mesures qui donnent lieu à des ajustements 1) graduels et 2) révisables dans les relations entre les parties. Je ne saurais trop insister sur ma croyance, fondée sur la capacité bien connue des communautés humaines à s'adapter, qu'une offre généreuse et la possibilité garantie de réviser cette offre peut faire perdre aux communautés en conflit le sentiment d'urgence qui est à la source de leur intransigeance. Par ailleurs, le fait de répartir sur une période de temps raisonnable (qui varie d'une situation à l'autre) les réponses favorables aux demandes d'autodétermination pourrait permettre aux parties en conflit d'ajuster à mesure leurs positions pour les rendre acceptables à leurs opposants, ce qui serait impossible dans une situation où tout doit se régler d'un seul coup.

Dans le cas de conflits relatifs à l'autodétermination entre peuples autochtones et États qui ne peuvent être résolus de façon bilatérale, je préconiserais l'emprunt des techniques appliquées aux négociations des États fédérés de Micronésie (dont les ententes résultantes ont en l'occurrence été négociées bilatéralement). On pourra obliger l'État concerné à reconnaître le droit à l'autodétermination des peuples autochtones à l'intérieur de ses frontières, ce droit pouvant aller jusqu'à la sécession. En même temps, la société internationale, agissant par l'entremise d'une institution mandatée

et désintéressée, ou d'un ensemble d'institutions – intergouvernementales ou ONG, selon les circonstances –, acceptable pour les parties en litige, imposerait à celles-ci le devoir de négocier un *modus vivendi* pour une période donnée pendant laquelle les besoins exprimés par la partie opprimée seraient comblés substantiellement. À la fin de cette période, les négociations bilatérales reprendraient, sous surveillance internationale si nécessaire. Si au bout du compte la sécession s'avère indispensable, elle devra être acceptée, mais encore sous supervision internationale pour assurer l'équité et la paix. Cela constitue une position assez différente de celle qui considère la sécession comme un recours uniquement *in extremis*, position qui ne fait qu'entraîner les conflits vers ce point extrême.

L'Organisation des Nations Unies a fêté son 50e anniversaire en 1995 [Cliché Beatrice Weyrich]

Selon moi, le récent référendum au Québec, qui a été compris par la population comme étant un référendum sur la sécession du Canada, confirme ce point de vue. N'eut été d'un point de pourcentage ou deux, une majorité de citoyens de cette province pourraient fort bien avoir été amenés à adopter une solution extrême parce que la solution intermédiaire dont ils avaient convenu quelques années plus tôt - la reconnaissance par le Canada du Québec en tant que « société distincte » - avait été balayée du revers de la main par le Canada anglophone. L'actuel Premier ministre du Canada, M. Chrétien, comprend manifestement les conséquences de cette rigidité et tente de ressusciter une approche de compromis telle que proposée auparavant. Reste à savoir si les provinces anglophones sauront aussi comprendre.

Tout au cours de cette démarche, l'institution chargée de régler les conflits d'autodétermination s'occupe donc à identifier les revendicateurs, à dialoguer directement avec eux, à équilibrer leurs droits relatifs et à les actualiser de la façon la moins provocante possible, c'est-à-dire de façon graduelle et révisable. Enfin, tout comme le médium peut être le message, l'institution elle-même peut devenir le processus.

Autrement dit, les conflits sont souvent insolubles parce que les leaders, s'engageant auprès de leurs partisans, s'enferrent dans des positions dont ils sont incapables de s'extirper par la suite. Le fait de pouvoir jeter le blâme d'une solution de compromis sur la société internationale lorsqu'on n'obtient pas tout ce que l'on voudrait au moment propice, permet au leader de sauver la face.

Conclusion

> L'autodétermination est un terme appliqué au phénomène social qui, comme tout phénomène social, comprend le passé qui l'anime toujours et contient aussi tous les avenirs possibles parmi lesquels nous devons choisir. (Philip Allott[87] – traduction).

Le fait est incontournable – l'autodétermination comprend toutes ces dimensions : poésie, prophétie, droit et malaise social. La dimension juridique de l'autodétermination peut coexister sans problème avec ses dimensions poétiques ou visionnaires, pourvu que les conflits ou les énergies destructives souvent générés par ces dimensions soient canalisés par un mécanisme international qui contrôle le changement, sans l'interdire. Je crois qu'avec un tel mécanisme, un bon nombre sinon la plupart des revendications d'autodétermination se résoudraient pour donner lieu à des ententes d'association entre les parties en cause, et ce, pour trois raisons.

D'abord, dans tout conflit, les parties présentent rarement des revendications monolithiques; lorsque des peuples vivent côte à côte pendant longtemps, même de façon insatisfaisante, quelques relations positives s'établissent, auxquelles ces peuples n'acceptent pas tous de mettre fin. Par ailleurs, même si les forces économiques nouvelles et puissantes qui encadrent actuellement la réalité mondiale provoquent – à mon sens, en raison des dures conséquences qu'elles engendrent – les violents mouvements sécessionnistes qui se disputent différents morceaux d'un tout souvent incompris, cette même interdépendance économique pour-

rait, une fois la poussière retombée, amener la plupart des peuples à s'adapter aux nouvelles conditions d'interdépendance et à les améliorer. En troisième lieu, au fur et à mesure que le processus que je propose ici devient la norme, l'idéologie qui nous a tous envoûtés au cours des derniers siècles et a entraîné le sacrifice de millions de vies, cette idéologie de l'État-nation qui oblige les allégeances culturelles et politiques à se fondre en un bloc unique et euphorique, pourrait être perçue comme périmée, ridicule et tragique et, finalement, disparaître à tout jamais.

Jusqu'à ce moment, toutefois, si le droit international ne veut pas provoquer des luttes à finir, il ne peut pas refuser *a priori* le droit à l'autodétermination aux peuples lésés par le *statu quo* tout en l'accordant aux États privilégiés par la situation actuelle. L'histoire est fondamentalement irréversible, certes, et les droits ne sont pas toujours entièrement réalisables; mais c'est tout autre chose de les négliger ou, pire encore, de les nier. L'irréversibilité de l'histoire, et la non-réalisation des droits, si elles sont tragiques, permettent au moins une résolution psychologique; mais le déni des droits ne peut qu'entraîner un sentiment d'outrage qui perdure.

Enfin, je souhaite indiquer que je doute beaucoup que l'autodétermination constitue aujourd'hui la plus grande menace à la paix. C'est plutôt l'inégalité du pouvoir qui menace la paix. Inégalité obscène, présentée sans cesse dans les médias, et qui engendre la rage. Inégalité dans l'accès aux ressources matérielles, aux connaissances, à la capacité de construire des systèmes de droit. Inégalité, enfin, qui se produit en même temps que la plus importante, la plus aveugle et la plus lucrative vente d'armes à l'échelle mondiale que le monde ait jamais vue, réalisée avec la bénédiction des États.

Notes

1 Je remercie mon collègue Alain Bissonnette, anthropologue et avocat, dont j'admire beaucoup les travaux et l'humanisme, de m'avoir invitée à contribuer à la présente publication. Je suis sensible à l'honneur qui m'est ainsi accordé par son institution, le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, Montréal, qui a choisi de publier cet article et m'a accordé les ressources nécessaires pour le mener à bien. J'aimerais également exprimer ma profonde reconnaissance à la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur, qui a permis, par son aide financière durant les dernières années, la lecture, la réflexion et la rédaction menant au présent article. Enfin, j'aimerais remercier David Trubek, doyen du Global Studies Department à l'université de Wisconsin-Madison, qui m'a donné la possibilité d'entamer cette démarche et la confiance pour le faire.

2 Coetzee 1980 : 133.

3 Allott 1993 : 177-210.

4 Différentes versions de cette thèse ont été proposées par Eide 1993, Etzioni 1992-1993, Franck 1992, Hannum 1990.

5 Davis 1989 : 16, 24; Akehurst 1984 : 15.

6 Balkin 1988 : 19-20.

7 Renan 1990 : 8.

8 Citons quelques textes importants sur l'autodétermination : Alexander and Friedlander (eds.) 1980, Critescu 1981, Ofuatey-Kodjoe 1977, Pomerance 1982, Rigo Sureda 1973, Umozurike 1972, Tomuschat (ed.) 1993, Twining (ed.) 1990. La perspective autochtone en la matière est étudiée plus particulièrement dans Assies and Hoekema (eds.) 1994. Voir aussi Knight and Davis 1987 pour une bibliographie annotée.

9 Voir Elshtain 1991.

10 Rigo Sureda 1973 : 17.

11 Cour internationale de justice 1975 : 122.

12 Apparemment l'expression est d'abord apparue sous la plume des philosophes radicaux du XIX[e] siècle en Allemagne. Les conférences socialistes l'ont reprise dans leur défense des peuples opprimés (Umozurike 1972 : 3), et, après la Première Guerre mondiale, Vladimir Ilyich Lenin et Woodrow Wilson sont devenus d'ardents défenseurs du concept, pour des raisons entièrement différentes.

13 Voir Hirayasu 1987.

14 Les États fédérés de Micronésie ont obtenu il y a quelques années un siège aux Nations unies.

15 Gros Espiell 1979 : 167.

16 *Convention de Vienne sur le droit des traités*, art. 53.

17 Cassese (ed.) 1979 : 147.

18 Voir Williams 1990, concernant l'effet de la théologie chrétienne sur les concepts européens de souveraineté.

19 Voir Suzuki 1976 : 784.

20 Stavenhagen 1990 : 66.

21 Pour une référence classique sur la formation des États, voir Crawford

1979.

22 *Ibid.* : 36.

23 Anon. 1980 : 809.

24 Morris 1992 : 78.

25 Hannum (1988 : 672) exhorte précisément les peuples autochtones à abandonner leur revendication d'autodétermination afin de calmer la nervosité qu'elle suscite.

26 Voir Sohn 1980 pour une étude générale sur l'autonomie.

27 Pomerance 1982 : 333.

28 Voir Dinstein 1981.

29 Voir note 8 ci-dessus.

30 Rien n'empêche un État et ses peuples de négocier un statut autonome pour ces derniers en même temps qu'ils cherchent à affirmer leur droit à l'autodétermination en vertu du droit international. Voir Bissonnette 1993.

31 Rigo Sureda 1973 : 77.

32 *Ibid.*

33 *Ibid.* : 145.

34 Sur la question des rapports politiques plutôt que juridiques sur la Papouasie occidentale, voir Savage 1983 et Sharp 1977.

35 Heraclides 1991 : 58.

36 *Ibid.*

37 *Ibid.* : 62.

38 Ofuatey-Kodjoe 1977 : 108.

39 Rigo Sureda 1973 : 104.

40 Ofuatey-Kodjoe 1977 : 127.

41 *Ibid.* : 189.

42 Pomerance 1982 : 322.

43 Voir Nanda 1980 pour un historique de la sécession du Bangla Desh.

44 Bien sûr, les colonies d'outre-mer n'ont pas toutes été décolonisées. La liste peut varier selon la définition qu'on en donne mais elle comprend notamment les cas suivants : Tahiti, Kanaky (Nouvelle-Calédonie), Ka Pae' Aina (Hawaï), Puerto Rico, Antigua.

45 Malheureusement, comme je viens à peine de recevoir l'ouvrage publié en 1995 par le Grand Conseil des Cris, *Sovereign Injustice : Forcible Inclusion of the James Bay Crees, and Cree Territory into a Sovereign Québec*, je n'ai pas eu le loisir de l'étudier comme je l'aurais souhaité. Je formulerais cependant, après avoir brièvement examiné le livre, les commentaires suivants. Les auteurs soutiennent que la reconnaissance du droit à l'autodétermination n'établit pas un précédent quant au droit à la sécession. Pour ma part, je dirais plutôt que le droit à l'autodétermination comprend toujours le droit à la sécession, mais qu'il ne déclenche pas nécessairement l'exercice de ce droit. Par ailleurs j'applaudis sans réserve la position généreuse des Cris concernant les droits enchevêtrés à l'autodétermination au sein du Canada actuel, qu'illustre bien la phrase suivante : « Les Cris respectent le droit à l'autodétermination de tous les peuples au Canada, y compris les

Québécois. Nous respectons également leur droit de chercher une relation plus satisfaisante avec le reste du Canada. Toutefois l'exercice de ces droits ne doit pas se faire aux dépens du statut et des droits fondamentaux des peuples autochtones (particulièrement notre propre droit à l'autodétermination). » (p. 430 – traduction).

46 Voir Barsh 1994 pour un rapport sur l'histoire de cette réalisation.

47 Cour internationale de justice 1975.

48 Stavenhagen 1990 : 69.

49 On trouvera deux récits bien documentés et fort inquiétants de la dissolution de la Yougoslavie dans Denitch 1994 et Hall 1994.

50 Tomuschat (ed.) 1993.

51 Alfredsson, in Tomuschat (ed.) 1993 : 50. D'après Douglas Sanders, les deux termes émanent des délibérations du Comité des droits de l'homme de l'ONU. (Sanders, in Tomuschat (ed.) : 80).

52 Pomerance 1982 : 310, 314.

53 Cassese (ed.) 1979 : 138.

54 C.I.J. Cité aussi par Salmon, in Tomuschat (ed.) 1993 : 258.

55 Cassese (ed.) 1979 : 140.

56 *Ibid.* : 134.

57 Extrait reproduit dans Colard 1988 : 318.

58 Salmon, in Tomuschat (ed.) 1993 : 273-277.

59 *Ibid.* : 282. (La traduction de la citation est extraite de Salmon 1993 : 86)

60 *Ibid.* : 256.

61 Voir note 4 ci-dessus.

62 Eide, in Tomuschat (ed.) 1993 : 147.

63 L'article 72 de la Constitution de 1977 de l'URSS a conservé le droit de sécession des républiques constituantes, et les républiques constituantes de Yougoslavie, au moment de la dissolution du pays, négociaient une sorte de confédération assez large.

64 Eide, in Tomuschat (ed.) 1993 : 140.

65 *Ibid.*

66 Voir Daes 1993, pour un résumé de son point de vue.

67 *Ibid.* : 9.

68 Kimminich, in Tomuschat (ed.) 1993 : 66.

69 *Ibid.* : 94.

70 Tomuschat, in Tomuschat (ed.) 1993 : 3.

71 *Ibid.* : 5-6. La Sous-commission des Nations unies sur les droits de l'homme est également d'avis que l'autonomie administrative et gouvernementale, d'une part, et l'autodétermination, d'autre part, sont deux entités juridiques distinctes (Rosas, in Tomuschat (ed.) 1993 : 233).

72 Tomuschat, in Tomuschat (ed.) 1993 : 5..

73 *Ibid.* : 17.

74 Murswiek, in Tomuschat (ed.) 1993 : 38.

75 Sanders, in Tomuschat (ed.) 1993 : 79-80.

76 Thornberry, in Tomuschat (ed.) 1993 : 137.

77 Daes 1993 : 11.

78 Alfredsson, in Tomuschat (ed.) 1993 : 53.

79 *Ibid.*

80 436 U.S. 49 (1978); Rapport du Comité des droits de l'homme, Communication R. 6/24, Doc. off. A.G. 35e session, supp. n° 40, Doc. N.U. A/35/40 (1980) (Constatation du Comité).

81 Voir notamment Andrews (ed.) 1996. Voir aussi Lâm 1994 : 865-893.

82 Mes observations soutenues du conflit opposant les autochtones et l'État à Ka Pae'Aina (Hawaï) m'amènent à conclure que la revendication de ce peuple en vue d'obtenir un plein droit à l'autodétermination constituait la seule clé, dans la dernière décennie, permettant d'entrouvrir la porte derrière laquelle les États-Unis ont relégué les droits de leurs peuples autochtones.

83 Les tribunaux ont généralement à trancher des questions du type suivant : les groupes politiques ont-ils le droit de diffuser leur message dans les centres commerciaux, alors que les exploitants de ces centres voudraient les exclure tout en accueillant à bras ouverts le grand public?

84 C'est ainsi que commencent les articles premiers du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.

85 Mon analyse va à l'encontre de celle de Franck, Higgins, Pellet, Shaw et Tomuschat (le rapport Pellet, 1992), qui donne une évaluation étroitement positiviste, voire non convaincante, du droit du Québec de maintenir son intégrité territoriale s'il choisit la souveraineté. Pour un commentaire critique du rapport, voir Falk 1996.

86 Au moment où j'écris ces lignes, les nouvelles font état de l'abandon par le reste du monde de l'ex-Yougoslavie, plutôt que d'une aide éventuelle.

87 Allott 1993 : 210.

Bibliographie

AKEHURST, Michael, 1984 : *A Modern Introduction to International Law*. George Allen and Unwin, London.

ALEXANDER, Yonah, and Robert FRIEDLANDER (eds.) 1980 : *Self-Determination : National, Regional and Global Dimensions*. Westview Press, Boulder.

ALFREDSSON, Gudmundur, 1993 : « The Right of Self-Determination and Indigenous Peoples », in Christian Tomuschat (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, p. 41-54. Martinus Nijhoff, Dordrecht.

ALLOT, Philip, 1993 : « Self-Determination – Absolute Right or Social Poetry? » in Christian Tomuschat (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, p. 177-210. Martinus Nijhoff, Dordrecht.

ANDREWS, Penelope (ed.), 1996 : « Traditional Law and Gender Equality : A Conflict? » *World Legal Studies*, printemps.

ANON., 1980 : « Note : The Logic of Secession ». *Yale Law Journal* 89 : 802.

ASSIES, W. J., and J. J. HOEKEMA (eds.), 1994 : *Indigenous Peoples' Experiences with Self-Government*. IWGIA, Copenhague.

BALKIN, Rosalie, 1988 : « International Law and Sovereign Rights of Indigenous Peoples », in Barbara Hocking (ed.), *International Law and Aboriginal Rights*. The Law Book Company, Sidney.

BARSH, Russel Lawrence, 1994 : « Indigenous Peoples in the 1990s : from Object to Subject of International Law? » *Harvard Human Rights Journal* 7(33) : 65-86.

BISSONNETTE, Alain, 1993 : « Le droit à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones : un phénix qui renaîtra de ses cendres ». *Revue générale de droit* 21(1) : 5-25.

CASSESE, Antonio (ed), 1979 : *UN Law/Fundamental Rights*. Sitjhoff & Noordhoff, Alphen dan aan den Rijn.

COETZEE, J. M., 1980 : *Waiting for the Barbarians*. Penguin Books, New York.

COLARD, Daniel, 1988 : *Droit des relations internationales : Documents fondamentaux*. Éditions Masson, Paris.

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE (C.I.J.), 1975 : *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*.

CRAWFORD, James, 1979 : *The Creation of States in International Law*. Clarendon Press, Oxford.

CRITESCU, Aureliu, 1981 : *Le droit à l'autodétermination : développement historique actuel sur la base des instruments des Nations unies*. Nations unies, New York.

DAES, Erica-Irene, 1993 : « Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination ».*Transnational Law and Contemporary Problems* 3(1) : 1-11.

DAVIS, Maureen, 1989 : « Aspects of Aboriginal Rights in International Law », in Bradford W. Morse (ed.), *Aboriginal Peoples and the Law*. Carleton University Press, Ottawa.

DENITCH, Bogdan, 1994 : *Ethnic Nationalism : the Tragic Death of Yugoslavia*. University of Minnesota Press, Minneapolis.

DINSTEIN, Yoram, 1981 : *Models of Autonomy*. Transaction Books, New Brunswick.

EIDE, Asbjorn, 1993 : « In Search of Constructive Alternatives to Secession », in Christian Tomuschat (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, p. 139-176. Martinus Nijhoff, Dordrecht.

ELSHTAIN, Jean Bethke, 1991 : « Sovereign God, Sovereign State, Sovereign Self ». *Notre Dame Law Review* 66 : 5.

ETZIONI, Amitai, 1992-1993 : « The Evils of Self-Determination ». *Foreign Policy* 89 : 21-35.

FALK, Richard, 1995 : *The Relevance of the Right of Self-Determination of Peoples under International Law to the Federal Obligations of the Federal Government of Canada Owed to the Aboriginal Peoples of Québec in the Context of Possible Accession to Sovereignty by Québec*. Report Submitted to the Royal Commission on Aboriginal Peoples. Research Project on the Fiduciary Obligations of Canada to the Aboriginal Peoples in Québec under International Law.

FRANCK, Thomas M., 1992 : « The Emerging Right to Democratic Governance ». *American Journal of International Law* 86 : 46.

FRANCK, Thomas M., Rosalyn HIGGINS, Alain PELLET, Malcolm N. SHAW et Christian TOMUSCHAT, 1992 : « L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté », in Commission d'étude à l'accession du Québec à la souveraineté, *Les attributs d'un Québec souverain, exposés et études*, vol. I. Assemblée nationale, Québec, p. 377-462.

GRAND COUNCIL OF THE CREES (Québec), 1995 : *Sovereign Injustice : Forcible Inclusion of the James Bay Crees, and Cree Territory into a Sovereign Québec*. Nemaska.

GROS ESPIELL, Héctor , 1979 : « Self-Determination and Jus Cogens », in Antonio Cassese (ed.), *UN Law/Fundamental Rights*, p. 167-173. Sitjhoff & Noordhoff, Alphen dan aan den Rijn..

HALL, David, 1994 : *The Impossible Country : A Journey through the Last Days of Yugoslavia*. David R. Godine Publisher, Boston.

HANNUM, Hurst, 1988 : « New Developments in Indigenous Rights ». *Virginia Journal of International Law* 28 : 649.

—, 1990 : *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination : the Accommodation of Conflicting Rights*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia.

HERACLIDES, Alexis, 1991 : *The Self-Determination of Minorities in International Politics*. Frank Cass, London.

HIRAYASU, Naomi, 1987 : « The Process of Self-Determination and Micronesia's Future Political Status Under International Law ». *University of Hawaii Law Review* 9 : 487.

KIMMINICH, Otto, 1993 : « A 'Federal' Right of Self-Determination? » in Christian Tomuschat (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, p. 83-100. Martinus Nijhoff, Dordrecht.

KNIGHT, David B., and Maureen DAVIS, 1987 : *Self-Determination : an Interdisciplinary Annotated Bibliography*. Garland Publishing, New York.

LAM, Maivân Clech, 1994 : « Feeling Foreign in Feminism ». *Signs : Journal of Women in Culture and Society*, été : 865-893.

MORRIS, Glenn T., 1992 : « International Law and Politics : Toward a Right to Self-Determination for Indigenous Peoples », in M. Annette Jaimes (ed.), *The State of Native America*. South End Press, Boston.

MURSWIEK, Dietrich, 1993 : « The Issue of a Right of Secession – Reconsidered », in Christian Tomuschat (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, p. 21-40. Martinus Nijhoff, Dordrecht.

NANDA, Ved P., 1980 : « Self-Determination outside the Colonial Context : the Birth of Bangladesh in Retrospect », in Yonah Alexander and Robert Friedlander (eds.), *Self-Determination : National, Regional and Global Dimensions*, p. 193-220. Westview Press, Boulder.

OFUATEY-KODJOE, W., 1977 : *The Principle of Self-Determination in International Law*. Nellen Publishing Company, New York.

POMERANCE, Michla, 1982 : *Self-Determination in Law and Practice : the New Doctrine in the United Nations*. Martinus Nijhoff, La Haye.

—, 1984 : « Self-Determination Today : the Metamorphosis of an Ideal ». *Israel Law Review* 19, n^{os} 3 et 4.

RENAN, Ernest, 1990 : « Qu'est-ce qu'une nation? » in Homi K. Bhabha (dir.) *Nation et Narration*. Routledge, New York.

RIGO SUREDA, A., 1973 : *The Evolution of the Right to Self-Determination*. A. W. Sijthoff, Leiden.

ROSAS, Allan, 1993 : « Internal Self-Determination », in Christian Tomuschat (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, p. 225-252. Martinus Nijhoff, Dordrecht.

SALMON, Jean, 1993 : « Internal Aspects of the Right to Self-Determination : Towards a Democratic Legitimacy Principle? » in Christian Tomuschat (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, p. 253-282. Martinus Nijhoff, Dordrecht. [Version française : « Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique », in Association Droit des gens, *À la recherche du nouvel ordre mondial*, t. I : *Le Droit international à l'épreuve*. Bruxelles, Éditions Complexe, 1993, p. 55-89]

SANDERS, Douglas, 1993 : « Self-Determination and Indigenous Peoples », in Christian Tomuschat (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, p. 55-82. Martinus Nijhoff, Dordrecht.

SAVAGE, Peter, 1983 : « Irian Jaya : Reluctant Colony », in Ahmed Ali and Ron Crocombe (eds.), *Politics in Melanesia*. University of the South Pacific, Suva.

SHARP, Nonie, 1977 : *The Rule of the Sword*. Kibble Books, Victoria.

SOHN, Louis B., 1980 : « The Concept of Autonomy in International Law and the Practice of the United Nations ». *Israel Law Review* 15 : 2.

STAVENHAGEN, Rodolfo, 1990 : *The Ethnic Question : Conflicts, Development and Human Rights*. United Nations University, Tokyo.

SUZUKI, Eisuke, 1976 : « Self-Determination and World Public Order : Community Response to Territorial Separation ». *Virginia Journal of International Law* 16 : 779.

THORNBERRY, Patrick, 1993 : « The Democratic or Internal Aspect of Self-Determination with Some Remarks on Federalism », in Christian Tomuschat (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, p. 101-138. Martinus Nijhoff, Dordrecht.

TOMUSCHAT, Christian, 1993 : « Self-Determination in a Post-Colonial World », in Christian Tomuschat (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, p. 1-20. Martinus Nijhoff, Dordrecht.

TOMUSCHAT, Christian (ed.) 1993 : *Modern Law of Self-Determination*. Martinus Nijhoff, Dordrecht.

TWINING, William (ed.) 1990 : *Issues of Self-Determination*. Aberdeen University Press, Aberdeen.

UMOZURIKE, Umozurike Oji, 1972 : *Self-Determination under International Law*. The Shoe String Press, Hamden, Connecticut.

WILLIAMS, Robert A., 1990 : *The American Indian in Western Legal Thought : the Discourses of Conquest*. Oxford University Press, New York.

Annexes

Documents

Annexe A

Organisation des Nations Unies

Organisation internationale du travail

Convention 169 relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989*

La Conférence générale de l'Organisation internationale du travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du travail, et s'y étant réunie le 7 juin 1989, en sa 76e session;

Notant les normes internationales énoncées dans la convention et la recommandation relatives aux populations aborigènes et tribales, 1957;

Rappelant les termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et des nombreux instruments internationaux concernant la prévention de la discrimination;

Considérant que, étant donné l'évolution du droit international depuis 1957 et l'évolution qui est intervenue dans la situation des peuples indigènes et tribaux dans toutes les régions du monde, il y a lieu d'adopter de nouvelles normes internationales sur la question en vue de supprimer l'orientation des normes antérieures, qui visaient à l'assimilation;

Prenant acte de l'aspiration des peuples en question à avoir le contrôle de leurs institutions, de leurs modes de vie et de leur développement économique propres et à conserver et développer leur identité, leur langue et leur religion dans le cadre des États où ils vivent;

Notant que, dans de nombreuses parties du monde, ces peuples ne peuvent jouir des droits fondamentaux de l'homme au même degré que le reste de la population des États où ils vivent et que leurs lois, valeurs, coutumes et perspectives ont souvent subi une érosion;

Appelant l'attention sur la contribution particulière des peuples indigènes et tribaux à la diversité culturelle et à l'harmonie sociale et écologique de l'humanité ainsi qu'à la coopération et à la compréhension internationales;

* Cette Convention est entrée en vigueur le 5 septembre 1991.

Notant que les dispositions ci-après ont été établies avec la collaboration des Nations Unies, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que de l'Institut indigéniste interaméricain, aux niveaux appropriés et pour leurs domaines respectifs, et que l'on se propose de poursuivre cette coopération en vue de promouvoir et d'assurer leur application;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions concernant la révision partielle de la convention (n° 107) relative aux populations aborigènes et tribales, 1957, question qui constitue le quatrième point à l'ordre du jour de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale révisant la convention relative aux populations aborigènes et tribales, 1957,

adopte, ce vingt-septième jour de juin mil neuf cent quatre-vingt-neuf, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989.

Partie 1. Politique générale

Article 1

1. La présente convention s'applique :

   a) aux peuples tribaux dans les pays indépendants qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale;

   b) aux peuples dans les pays indépendants qui sont considérés comme indigènes du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'État, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles.

2. Le sentiment d'appartenance indigène ou tribale doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de la présente convention.

3. L'emploi du terme « peuples » dans la présente convention ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent s'attacher à ce terme en vertu du droit international.

Article 2

1. Il incombe aux gouvernements, avec la participation des peuples intéressés, de développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité.

2. Cette action doit comprendre des mesures visant à :

a) assurer que les membres desdits peuples bénéficient, sur un pied d'égalité, des droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres membres de la population;

b) promouvoir la pleine réalisation des droits sociaux, économiques et culturels de ces peuples, dans le respect de leur identité sociale et culturelle, de leurs coutumes et traditions et de leurs institutions;

c) aider les membres desdits peuples à éliminer les écarts socio-économiques qui peuvent exister entre des membres indigènes et d'autres membres de la communauté nationale, d'une manière compatible avec leurs aspirations et leur mode de vie.

Article 3

1. Les peuples indigènes et tribaux doivent jouir pleinement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sans entrave ni discrimination. Les dispositions de cette convention doivent être appliquées sans discrimination aux femmes et aux hommes de ces peuples.

2. Aucune forme de force ou de coercition ne doit être utilisée en violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples intéressés, y compris des droits prévus par la présente convention.

Article 4

1. Des mesures spéciales doivent être adoptées, en tant que de besoin, en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples intéressés.

2. Ces mesures spéciales ne doivent pas être contraires aux désirs librement exprimés des peuples intéressés.

3. Lesdites mesures ne doivent porter aucune atteinte à la jouissance, sans discrimination, de la généralité des droits qui s'attachent à la qualité de citoyen.

Article 5

En appliquant les dispositions de la présente convention, il faudra :

a) reconnaître et protéger les valeurs et les pratiques sociales,

culturelles, religieuses et spirituelles de ces peuples et prendre dûment en considération la nature des problèmes qui se posent à eux, en tant que groupes comme en tant qu'individus;

b) respecter l'intégrité des valeurs, des pratiques et des institutions desdits peuples;

c) adopter, avec la participation et la coopération des peuples affectés, des mesures tendant à aplanir les difficultés que ceux-ci éprouvent à faire face à de nouvelles conditions de vie et de travail.

Article 6

1. En appliquant les dispositions de la présente convention, les gouvernements doivent :

a) consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement;

b) mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent;

c) mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin.

2. Les consultations effectuées en application de la présente convention doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées.

Article 7

1. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement.

2. L'amélioration des conditions de vie et de travail des peuples

intéressés et de leur niveau de santé et d'éducation, avec leur participation et leur coopération, doit être prioritaire dans les plans de développement économique d'ensemble des régions qu'ils habitent. Les projets particuliers de développement de ces régions doivent également être conçus de manière à promouvoir une telle amélioration.

3. Les gouvernements doivent faire en sorte que, s'il y a lieu, des études soient effectuées en coopération avec les peuples intéressés, afin d'évaluer l'incidence sociale, spirituelle, culturelle et sur l'environnement que les activités de développement prévues pourraient avoir sur eux. Les résultats de ces études doivent être considérés comme un critère fondamental pour la mise en œuvre de ces activités.

4. Les gouvernements doivent prendre des mesures, en coopération avec les peuples intéressés, pour protéger et préserver l'environnement dans les territoires qu'ils habitent.

Article 8

1. En appliquant la législation nationale aux peuples intéressés, il doit être dûment tenu compte de leurs coutumes ou de leur droit coutumier.

2. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de conserver leurs coutumes et institutions dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec les droits fondamentaux définis par le système juridique national et avec les droits fondamentaux définis par le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international. Des procédures doivent être établies, en tant que de besoin, pour résoudre les conflits éventuellement soulevés par l'application de ce principe.

3. L'application des paragraphes 1 et 2 du présent article ne doit pas empêcher les membres desdits peuples d'exercer les droits reconnus à tous les citoyens et d'assumer les obligations correspondantes.

Article 9

1. Dans la mesure où cela est compatible avec le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international, les méthodes auxquelles les peuples intéressés ont recours à titre coutumier pour réprimer les délits commis par leurs membres doivent être respectées.

2. Les autorités et les tribunaux appelés à statuer en matière pénale doivent tenir compte des coutumes de ces peuples dans ce domaine.

Article 10

1. Lorsque des sanctions pénales prévues par la législation générale sont infligées à des membres des peuples intéressés, il doit être tenu compte de leurs caractéristiques économiques, sociales et culturelles.

2. La préférence doit être donnée à des formes de sanction autres que l'emprisonnement.

Article 11

La prestation obligatoire de services personnels, rétribués ou non, imposée sous quelque forme que ce soit aux membres des peuples intéressés, doit être interdite sous peine de sanctions légales, sauf dans les cas prévus par la loi pour tous les citoyens.

Article 12

Les peuples intéressés doivent bénéficier d'une protection contre la violation de leurs droits et pouvoir engager une procédure légale, individuellement ou par l'intermédiaire de leurs organes représentatifs, pour assurer le respect effectif de ces droits. Des mesures doivent être prises pour faire en sorte que, dans toute procédure légale, les membres de ces peuples puissent comprendre et se faire comprendre, au besoin grâce à un interprète ou par d'autres moyens efficaces.

Partie II. Terres

Article 13

1. En appliquant les dispositions de cette partie de la convention, les gouvernements doivent respecter l'importance spéciale que revêt pour la culture et les valeurs spirituelles des peuples intéressés la relation qu'ils entretiennent avec les terres ou territoires, ou avec les deux, selon le cas, qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et en particulier des aspects collectifs de cette relation.

2. L'utilisation du terme « terres » dans les articles 15 et 16 comprend le concept de territoires, qui recouvre la totalité de l'environnement des régions que les peuples intéressés occupent ou qu'ils utilisent d'une autre manière.

Article 14

1. Les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés. En outre, des mesures doivent être prises dans les cas appropriés pour sauvegarder le droit des peuples intéressés d'utiliser les terres non exclusivement occupées par eux, mais auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités

traditionnelles et de subsistance. Une attention particulière doit être portée à cet égard à la situation des peuples nomades et des agriculteurs itinérants.

2. Les gouvernements doivent en tant que de besoin prendre des mesures pour identifier les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits de propriété et de possession.

3. Des procédures adéquates doivent être instituées dans le cadre du système juridique national en vue de trancher les revendications relatives à des terres émanant des peuples intéressés.

Article 15

1. Les droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres doivent être spécialement sauvegardés. Ces droits comprennent celui, pour ces peuples, de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources.

2. Dans le cas où l'État conserve la propriété des minéraux ou des ressources du sous-sol ou des droits à d'autres ressources dont sont dotées les terres, les gouvernements doivent établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples intéressés dans le but de déterminer si et dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres. Les peuples intéressés doivent, chaque fois que c'est possible, participer aux avantages découlant de ces activités et doivent recevoir une indemnisation équitable pour tout dommage qu'ils pourraient subir en raison de telles activités.

Article 16

1. Sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les peuples intéressés ne doivent pas être déplacés des terres qu'ils occupent.

2. Lorsque le déplacement et la réinstallation desdits peuples sont jugés nécessaires à titre exceptionnel, ils ne doivent avoir lieu qu'avec leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause. Lorsque ce consentement ne peut être obtenu, ils ne doivent avoir lieu qu'à l'issue de procédures appropriées établies par la législation nationale et comprenant, s'il y a lieu, des enquêtes publiques où les peuples intéressés aient la possibilité d'être représentés de façon efficace.

3. Chaque fois que possible, ces peuples doivent avoir le droit de retourner sur leurs terres traditionnelles, dès que les raisons qui ont motivé leur déplacement et leur réinstallation cessent d'exister.

4. Dans le cas où un tel retour n'est pas possible, ainsi que déterminé par un accord ou, en l'absence d'un tel accord, au moyen de procédures appropriées, ces peuples doivent recevoir, dans toute la mesure possible, des terres de qualité et de statut juridique au moins égaux à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement et leur permettant de subvenir à leurs besoins du moment et d'assurer leur développement futur. Lorsque les peuples intéressés expriment une préférence pour une indemnisation en espèces ou en nature, ils doivent être ainsi indemnisés, sous réserve des garanties appropriées.

5. Les personnes ainsi déplacées et réinstallées doivent être entièrement indemnisées de toute perte ou de tout dommage subi par elles de ce fait.

Article 17

1. Les modes de transmission des droits sur la terre entre leurs membres établis par les peuples intéressés doivent être respectés.

2. Les peuples intéressés doivent être consultés lorsque l'on examine leur capacité d'aliéner leurs terres ou de transmettre d'une autre manière leurs droits sur ces terres en dehors de leur communauté.

3. Les personnes qui n'appartiennent pas à ces peuples doivent être empêchées de se prévaloir des coutumes desdits peuples ou de l'ignorance de leurs membres à l'égard de la loi en vue d'obtenir la propriété, la possession ou la jouissance de terres leur appartenant.

Article 18

La loi doit prévoir des sanctions adéquates pour toute entrée non autorisée sur les terres des peuples intéressés, ou toute utilisation non autorisée de ces terres, et les gouvernements doivent prendre des mesures pour empêcher ces infractions.

Article 19

Les programmes agraires nationaux doivent garantir aux peuples intéressés des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les autres secteurs de la population en ce qui concerne :

a) l'octroi de terres supplémentaires quand les terres dont lesdits peuples disposent sont insuffisantes pour leur assurer les éléments d'une existence normale, ou pour faire face à leur éventuel accroissement numérique;

b) l'octroi des moyens nécessaires à la mise en valeur des terres que ces peuples possèdent déjà.

Partie III. Recrutement et conditions d'emploi

Article 20

1. Les gouvernements doivent, dans le cadre de la législation nationale et en coopération avec les peuples intéressés, prendre des mesures spéciales pour assurer aux travailleurs appartenant à ces peuples une protection efficace en ce qui concerne le recrutement et les conditions d'emploi, dans la mesure où ils ne sont pas efficacement protégés par la législation applicable aux travailleurs en général.

2. Les gouvernements doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter toute discrimination entre les travailleurs appartenant aux peuples intéressés et les autres travailleurs, notamment en ce qui concerne :

a) l'accès à l'emploi, y compris aux emplois qualifiés, ainsi que les mesures de promotion et d'avancement;

b) la rémunération égale pour un travail de valeur égale;

c) l'assistance médicale et sociale, la sécurité et la santé au travail, toutes les prestations de sécurité sociale et tous autres avantages découlant de l'emploi, ainsi que le logement;

d) le droit d'association, le droit de se livrer librement à toutes activités syndicales non contraires à la loi et le droit de conclure des conventions collectives avec des employeurs ou avec des organisations d'employeurs.

3. Les mesures prises doivent notamment viser à ce que :

a) les travailleurs appartenant aux peuples intéressés, y compris les travailleurs saisonniers, occasionnels et migrants employés dans l'agriculture ou dans d'autres activités, de même que ceux employés par des pourvoyeurs de main-d'œuvre, jouissent de la protection accordée par la législation et la pratique nationales aux autres travailleurs de ces catégories dans les mêmes secteurs, et qu'ils soient pleinement informés de leurs droits en vertu de la législation du travail et des moyens de recours auxquels ils peuvent avoir accès;

b) les travailleurs appartenant à ces peuples ne soient pas soumis à des conditions de travail qui mettent en danger leur santé, en particulier en raison d'une exposition à des pesticides ou à d'autres substances toxiques;

c) les travailleurs appartenant à ces peuples ne soient pas soumis à des systèmes de recrutement coercitifs, y compris la servitude pour dette sous toutes ses formes;

d) les travailleurs appartenant à ces peuples jouissent de l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes dans l'emploi et d'une protection contre le harcèlement sexuel.

4. Une attention particulière doit être portée à la création de

services adéquats d'inspection du travail dans les régions où des travailleurs appartenant aux peuples intéressés exercent des activités salariées, de façon à assurer le respect des dispositions de la présente partie de la convention.

Partie IV. Formation professionnelle, artisanat et industries rurales

Article 21

Les membres des peuples intéressés doivent pouvoir bénéficier de moyens de formation professionnelle au moins égaux à ceux accordés aux autres citoyens.

Article 22

1. Des mesures doivent être prises pour promouvoir la participation volontaire des membres des peuples intéressés aux programmes de formation professionnelle d'application générale.

2. Lorsque les programmes de formation professionnelle d'application générale existants ne répondent pas aux besoins propres des peuples intéressés, les gouvernements doivent, avec la participation de ceux-ci, faire en sorte que des programmes et des moyens spéciaux de formation soient mis à leur disposition.

3. Les programmes spéciaux de formation doivent se fonder sur le milieu économique, la situation sociale et culturelle et les besoins concrets des peuples intéressés. Toute étude en ce domaine doit être réalisée en coopération avec ces peuples, qui doivent être consultés au sujet de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes. Lorsque c'est possible, ces peuples doivent assumer progressivement la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes spéciaux de formation, s'ils en décident ainsi.

Article 23

1. L'artisanat, les industries rurales et communautaires, les activités relevant de l'économie de subsistance et les activités traditionnelles des peuples intéressés, telles que la chasse, la pêche, la chasse à la trappe et la cueillette, doivent être reconnus en tant que facteurs importants du maintien de leur culture ainsi que de leur autosuffisance et de leur développement économiques. Les gouvernements doivent, avec la participation de ces peuples, et, s'il y a lieu, faire en sorte que ces activités soient renforcées et promues.

2. À la demande des peuples intéressés, il doit leur être fourni, lorsque c'est possible, une aide technique et financière appropriée qui tienne compte des techniques traditionnelles et des caractéristiques culturelles de ces peuples ainsi que de l'importance d'un développement durable et équitable.

Partie V. Sécurité sociale et santé

Article 24

Les régimes de sécurité sociale doivent être progressivement étendus aux peuples intéressés et être appliqués sans discrimination à leur encontre.

Article 25

1. Les gouvernements doivent faire en sorte que des services de santé adéquats soient mis à la disposition des peuples intéressés ou doivent leur donner les moyens leur permettant d'organiser et de dispenser de tels services sous leur responsabilité et leur contrôle propres, de manière à ce qu'ils puissent jouir du plus haut niveau possible de santé physique et mentale.

2. Les services de santé doivent être autant que possible organisés au niveau communautaire. Ces services doivent être planifiés et administrés en coopération avec les peuples intéressés et tenir compte de leurs conditions économiques, géographiques, sociales et culturelles, ainsi que de leurs méthodes de soins préventifs, pratiques de guérison et remèdes traditionnels.

3. Le système de soins de santé doit accorder la préférence à la formation et à l'emploi de personnel de santé des communautés locales et se concentrer sur les soins de santé primaires, tout en restant en rapport étroit avec les autres niveaux de services de santé.

4. La prestation de tels services de santé doit être coordonnée avec les autres mesures sociales, économiques et culturelles prises dans le pays.

Partie VI. Éducation et moyens de communication

Article 26

Des mesures doivent être prises pour assurer aux membres des peuples intéressés la possibilité d'acquérir une éducation à tous les niveaux au moins sur un pied d'égalité avec le reste de la communauté nationale.

Article 27

1. Les programmes et les services d'éducation pour les peuples intéressés doivent être développés et mis en œuvre en coopération avec ceux-ci pour répondre à leurs besoins particuliers et doivent couvrir leur histoire, leurs connaissances et leurs techniques, leurs systèmes de valeurs et leurs autres aspirations sociales, économiques et culturelles.

2. L'autorité compétente doit faire en sorte que la formation des

membres des peuples intéressés et leur participation à la formulation et à l'exécution des programmes d'éducation soient assurées afin que la responsabilité de la conduite desdits programmes puisse être progressivement transférée à ces peuples s'il y a lieu.

3. De plus, les gouvernements doivent reconnaître le droit de ces peuples de créer leurs propres institutions et moyens d'éducation, à condition que ces institutions répondent aux normes minimales établies par l'autorité compétente en consultation avec ces peuples. Des ressources appropriées doivent leur être fournies à cette fin.

Article 28

1. Lorsque cela est réalisable, un enseignement doit être donné aux enfants des peuples intéressés pour leur apprendre à lire et à écrire dans leur propre langue indigène ou dans la langue qui est le plus communément utilisée par le groupe auquel ils appartiennent. Lorsque cela n'est pas réalisable, les autorités compétentes doivent entreprendre des consultations avec ces peuples en vue de l'adoption de mesures permettant d'atteindre cet objectif.

2. Des mesures adéquates doivent être prises pour assurer que ces peuples aient la possibilité d'atteindre la maîtrise de la langue nationale ou de l'une des langues officielles du pays.

3. Des dispositions doivent être prises pour sauvegarder les langues indigènes des peuples intéressés et en promouvoir le développement et la pratique.

Article 29

L'éducation doit viser à donner aux enfants des peuples intéressés des connaissances générales et des aptitudes qui les aident à participer pleinement et sur un pied d'égalité à la vie de leur propre communauté ainsi qu'à celle de la communauté nationale.

Article 30

1. Les gouvernements doivent prendre des mesures adaptées aux traditions et aux cultures des peuples intéressés, en vue de leur faire connaître leurs droits et obligations, notamment en ce qui concerne le travail, les possibilités économiques, les questions d'éducation et de santé, les services sociaux et les droits résultant de la présente convention.

2. À cette fin, on aura recours, si nécessaire, à des traductions écrites et à l'utilisation des moyens de communication de masse dans les langues desdits peuples.

Article 31

Des mesures de caractère éducatif doivent être prises dans tous les secteurs de la communauté nationale, et particulièrement dans ceux

qui sont le plus directement en contact avec les peuples intéressés, afin d'éliminer les préjugés qu'ils pourraient nourrir à l'égard de ces peuples. À cette fin, des efforts doivent être faits pour assurer que les livres d'histoire et autres matériels pédagogiques fournissent une description équitable, exacte et documentée des sociétés et cultures des peuples intéressés.

Partie VII. Contacts et coopération à travers les frontières

Article 32

Les gouvernements doivent prendre les mesures appropriées, y compris au moyen d'accords internationaux, pour faciliter les contacts et la coopération entre les peuples indigènes et tribaux à travers les frontières, y compris dans les domaines économique, social, culturel, spirituel et de l'environnement.

Partie VIII. Administration

Article 33

1. L'autorité gouvernementale responsable des questions faisant l'objet de la présente convention doit s'assurer que des institutions ou autres mécanismes appropriés existent pour administrer les programmes affectant les peuples intéressés et qu'ils disposent des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions.

2. Ces programmes doivent inclure :

a) la planification, la coordination, la mise en œuvre et l'évaluation, en coopération avec les peuples intéressés, des mesures prévues par la présente convention;

b) la soumission aux autorités compétentes de propositions de mesures législatives et autres et le contrôle de l'application de ces mesures, en coopération avec les peuples intéressés.

Partie IX. Dispositions générales

Article 34

La nature et la portée des mesures à prendre pour donner effet à la présente convention doivent être déterminées avec souplesse, compte tenu des conditions particulières à chaque pays.

Article 35

L'application des dispositions de la présente convention ne doit pas porter atteinte aux droits et aux avantages garantis aux peuples intéressés en vertu d'autres conventions et recommandations, d'instruments internationaux de traités, ou de lois, sentences, coutumes ou accords nationaux.

Partie X. Dispositions finales

Article 36

La présente convention révise la Convention relative aux populations aborigènes et tribales, 1957.

Article 37

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du travail et par lui enregistrées.

Article 38

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.

2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.

3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 39

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.

2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 40

1. Le Directeur général du Bureau international du travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du travail l'enregistrement de toutes les ratifications et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.

2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la

date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

Article 41

Le Directeur général du Bureau international du travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 42

Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 43

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement :

   a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 39 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur;

   b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 44

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

Annexe B

Organisation des Nations Unies. Résolution 1994/45

Assemblée générale

Projet de déclaration des Nations Unis sur les droits des peuples autochtones adopté par le Groupe de travail des populations autochtones lors de sa onzième session

Préambule

Affirmant que les peuples autochtones sont égaux à tous les autres peuples en dignité et en droits, tout en reconnaissant le droit de tous les peuples à être différents, à s'estimer différents et à être respectés en tant que tels,

Affirmant aussi que tous les peuples contribuent à la diversité et à la richesse des civilisations et des cultures qui constituent le patrimoine commun de l'humanité,

Affirmant en outre que toutes les doctrines, politiques et pratiques qui invoquent ou prônent la supériorité de peuples ou d'individus en se fondant sur des différences d'ordre national, racial, religieux, ethnique ou culturel sont racistes, scientifiquement fausses, juridiquement sans valeur, moralement condamnables et socialement injustes,

Réaffirmant que les peuples autochtones, dans l'exercice de leurs droits, ne doivent faire l'objet d'aucune forme de discrimination,

Préoccupée par le fait que les peuples autochtones ont été privés de leurs droits de l'homme et de leurs libertés fondamentales et qu'entre autres conséquences, ils ont été colonisés et dépossédés de leurs terres, territoires et ressources, ce qui les a empêchés d'exercer, notamment, leur droit au développement conformément à leurs propres besoins et intérêts,

Reconnaissant la nécessité urgente de respecter et de promouvoir les droits et caractéristiques intrinsèques des peuples autochtones, en particulier leurs droits à leurs terres, à leurs territoires et à leurs ressources, qui découlent de leurs structures politiques, économiques et sociales et de leur culture, de leurs traditions spirituelles, de leur histoire et de leur philosophie,

Se félicitant du fait que les peuples autochtones s'organisent pour

améliorer leur situation sur les plans politique, économique, social et culturel et mettre fin à toutes les formes de discrimination et d'oppression partout où elles se produisent,

Convaincue que le contrôle par les peuples autochtones des événements qui les concernent, eux et leurs terres, territoires et ressources, leur permettra de renforcer leurs institutions, leur culture et leurs traditions et de promouvoir leur développement selon leurs aspirations et leurs besoins,

Reconnaissant aussi que le respect des savoirs, des cultures et des pratiques traditionnelles autochtones contribue à une mise en valeur durable et équitable de l'environnement et à sa bonne gestion,

Soulignant la nécessité de démilitariser les terres et territoires des peuples autochtones et de contribuer ainsi à la paix, au progrès et au développement économiques et sociaux, à la compréhension et aux relations amicales entre les nations et les peuples du monde,

Reconnaissant, en particulier, le droit des familles et des communautés autochtones à conserver la responsabilité partagée de l'éducation, de la formation, de l'instruction et du bien-être de leurs enfants,

Reconnaissant aussi que les peuples autochtones ont le droit de déterminer librement leurs rapports avec les États, dans un esprit de coexistence, d'intérêt mutuel et de plein respect,

Considérant que les traités, accords et autres arrangements entre les États et les peuples autochtones sont un sujet légitime de préoccupation et de responsabilité internationales,

Reconnaissant que la Charte des Nations Unies, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques affirment l'importance fondamentale du droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes, droit en vertu duquel ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel,

Considérant qu'aucune disposition de la présente Déclaration ne pourra être invoquée pour dénier à un peuple quel qu'il soit son droit à l'autodétermination,

Exhortant les États à respecter et à mettre en œuvre tous les instruments internationaux, en particulier ceux relatifs aux droits de l'homme, qui sont applicables aux peuples autochtones, en consultation et en coopération avec les peuples concernés,

Soulignant que l'Organisation des Nations Unies a un rôle important et continu à jouer dans la promotion et la protection des droits des peuples autochtones,

Convaincue que la présente Déclaration est une nouvelle étape importante dans la voie de la reconnaissance, de la promotion et de la protection des droits et libertés des peuples autochtones et dans le développement des activités pertinentes des organismes des Nations Unies dans ce domaine,

Proclame solennellement la Déclaration des Nations Unis sur les droits des peuples autochtones dont le texte suit:

Première partie

Article premier

Les peuples autochtones ont le droit de jouir pleinement et effectivement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus dans la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit international relatif aux droits de l'homme.

Article 2

Les autochtones, peuples ou individus, sont libres et égaux à tous les autres en dignité et en droits et ne doivent faire l'objet d'aucune forme de discrimination défavorable fondée, en particulier, sur leur origine ou identité.

Article 3

Les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

Article 4

Les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs spécificités d'ordre politique, économique, social et culturel, ainsi que leurs systèmes juridiques, tout en conservant le droit, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État.

Article 5

Tout autochtone a droit, à titre individuel, à une nationalité.

Deuxième partie

Article 6

Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif, de vivre dans la liberté, la paix et la sécurité en tant que peuples distincts et d'être pleinement protégés contre toute forme de génocide ou autre acte de violence, y compris l'enlèvement d'enfants autochtones à

leurs familles et communautés, sous quelque prétexte que ce soit.

Ils ont aussi droit, à titre individuel, à la vie, à l'intégrité physique et mentale, à la liberté et à la sûreté de la personne.

Article 7

Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif et individuel, d'être protégés contre l'ethnocide ou le génocide culturel, notamment par des mesures visant à empêcher et à réparer :

a) tout acte ayant pour but ou pour effet de les priver de leur intégrité en tant que peuples disctincts ou de leurs valeurs culturelles ou identité ethnique;

b) tout acte ayant pour but ou pour effet de les déposséder de leurs terres, de leurs territoires ou de leurs ressources;

c) toute forme de transfert de population ayant pour but ou pour effet de violer ou d'éroder l'un quelconque de leurs droits;

d) toute forme d'assimilation ou d'intégration à d'autres cultures ou modes de vie imposée par des mesures législatives, administratives ou autres; et

e) toute forme de propagande dirigée contre eux.

Article 8

Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif et individuel, de conserver et de développer leurs spécificités et identités distinctes, y compris le droit de revendiquer leur qualité d'autochtones et d'être reconnus en tant que tels.

Article 9

Les autochtones ont le droit, en tant que peuple et en tant qu'individus, d'appartenir à une communauté ou à une nation autochtone conformément aux traditions et coutumes de la communauté ou de la nation considérée. Aucun désavantage quel qu'il soit ne saurait résulter de l'exercice de ce droit.

Article 10

Les peuples autochtones ne peuvent être contraints de quitter leurs terres et territoires. Il ne peut y avoir de réinstallation qu'avec le consentement, exprimé librement et en toute connaissance de cause, des peuples autochtones concernés et après accord sur une indemnisation juste et équitable et, si possible, avec possibilité de retour.

Article 11

Les peuples autochtones ont droit à une protection spéciale et à la sécurité en période de conflit armé.

Les États doivent respecter les normes internationales relatives à la protection des populations civiles dans les situations d'urgence et de conflit armé, en particulier la quatrième Convention de Genève de 1949 et s'abstenir :

a) de recruter contre leur gré des autochtones dans leurs forces armées, en particulier pour les utiliser contre d'autres peuples autochtones;

b) de recruter des enfants autochtones dans leurs forces armées, quelles que soient les circonstances;

c) de contraindre des autochtones à abandonner leurs terres, territoires ou moyens de subsistance, ou de les réinstaller dans des centres spéciaux à des fins militaires;

d) de contraindre des autochtones à travailler à des fins militaires dans des conditions discriminatoires, quelles qu'elles soient.

Troisième partie

Article 12

Les peuples autochtones ont le droit d'observer et de revivifier leurs traditions culturelles et leurs coutumes. Ils ont notamment le droit de conserver, protéger et développer les manifestations passées, présentes et futures de leurs cultures, telles que les sites archéologiques et historiques, l'artisanat, les dessins et modèles, les rites, les techniques, les arts visuels et les arts du spectacle et la littérature. Ils ont aussi droit à la restitution des biens culturels, intellectuels, religieux et spirituels qui leur ont été pris sans qu'ils y aient consenti librement et en toute connaissance de cause, ou en violation de leurs lois, traditions et coutumes.

Article 13

Les peuples autochtones ont le droit de manifester, pratiquer, promouvoir et enseigner leurs traditions, coutumes et rites religieux et spirituels; le droit d'entretenir et de protéger leurs sites religieux et culturels et d'y avoir accès en privé; le droit d'utiliser leurs objets rituels et d'en disposer; et le droit au rapatriement des restes humains.

Les États doivent, en collaboration avec les peuples autochtones concernés, prendre les mesures qui s'imposent pour faire en sorte que les lieux sacrés pour les autochtones, y compris les lieux de sépulture, soient préservés, respectés et protégés.

Article 14

Les peuples autochtones ont le droit de revivifier, d'utiliser, de développer et de transmettre aux générations futures leur histoire, leur langue, leurs traditions orales, leur philosophie, leur système

d'écriture et leur littérature, ainsi que de choisir ou de conserver leurs propres dénominations pour les communautés, les lieux et les personnes.

Chaque fois qu'un des droits des peuples autochtones sera menacé, les États prendront les mesures qui s'imposent pour le protéger et pour faire en sorte que les intéressés puissent comprendre le déroulement des procédures politiques, juridiques et administratives et se faire eux-mêmes comprendre, en leur fournissant, le cas échéant, les services d'interprètes ou par d'autres moyens appropriés.

Quatrième partie

Article 15

Les enfants autochtones ont le droit d'accéder à tous les niveaux et à toutes les formes d'enseignement public. Tous les peuples autochtones ont aussi ce droit et celui d'établir et de contrôler leurs propres systèmes et établissements scolaires où l'enseignement sera dispensé dans leurs propres langues, conformément à leurs méthodes culturelles d'enseignement et d'apprentissage.

Les enfants autochtones vivant à l'extérieur de leurs communautés doivent avoir accès à un enseignement conforme à leur propre culture et dispensé dans leur propre langue.

Les États feront en sorte que des ressources appropriées soient affectées à cette fin.

Article 16

Les peuples autochtones ont droit à ce que toutes les formes d'enseignement et d'information publique reflètent fidèlement la dignité et la diversité de leurs cultures, de leurs traditions, de leur histoire et de leurs aspirations.

Les États prendront les mesures qui s'imposent, en concertation avec les peuples autochtones concernés, pour éliminer les préjugés et la discrimination, promouvoir la tolérance et la compréhension et instaurer de bonnes relations entre les peuples autochtones et tous les secteurs de la société.

Article 17

Les peuples autochtones ont le droit d'établir leurs propres organes d'information dans leurs propres langues. Ils ont aussi le droit d'accéder, sur un pied d'égalité, à toutes les formes de médias non autochtones.

Les États prendront les mesures qui s'imposent pour faire en sorte que les organes d'information publics donnent une idée juste de la

diversité culturelle des peuples autochtones.

Article 18

Les peuples autochtones ont le droit de jouir pleinement de tous les droits établis en vertu du droit du travail, aux niveaux international et national.

Les autochtones ont le droit, à titre individuel, d'être protégés contre toute discrimination en matière de conditions de travail, d'emploi ou de rémunération.

Cinquième partie

Article 19

Les peuples autochtones ont le droit, s'ils le souhaitent, de participer pleinement et à tous les niveaux, à la prise des décisions qui peuvent avoir des incidences sur leurs droits, leur mode de vie et leur avenir, par l'intermédiaire de représentants qu'ils auront eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures. Ils ont aussi le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles.

Article 20

Les peuples autochtones ont le droit de participer pleinement, s'ils le souhaitent, suivant des procédures qu'ils auront déterminées, à l'élaboration de mesures législatives ou administratives susceptibles de les concerner.

Avant d'adopter et d'appliquer de telles mesures, les États doivent obtenir le consentement, exprimé librement et en toute connaissance de cause, des peuples intéressés.

Article 21

Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de développer leurs systèmes politiques, économiques et sociaux, de jouir en toute sécurité de leurs propres moyens de subsistance et de développement et de se livrer librement à toutes leurs activités économiques, traditionnelles ou autres. Les peuples autochtones qui ont été privés de leurs moyens de subsistance ont droit à une indemnisation juste et équitable.

Article 22

Les peuples autochtones ont droit à des mesures spéciales visant à améliorer de façon immédiate, effective et continue leur situation économique et sociale, y compris dans les domaines de l'emploi, de la formation et de la reconversion professionnelles, du logement, de l'assainissement, de la santé et de la sécurité sociale.

Il convient d'accorder une attention particulière aux droits et aux besoins particuliers des personnes âgées, des femmes, des jeunes, des enfants et des handicapés autochtones.

Article 23

Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement. En particulier, ils ont le droit de définir et d'élaborer tous les programmes de santé, de logement et autres programmes économiques et sociaux les concernant et, autant que possible, de les administrer au moyen de leurs propres institutions.

Article 24

Les peuples autochtones ont droit à leurs pharmacopées et pratiques médicales traditionnelles, y compris le droit à la protection des plantes médicinales, des animaux et des minéraux d'intérêt vital.

Ils doivent aussi avoir accès, sans aucune discrimination, à tous les établissements médicaux, services de santé et soins médicaux.

Sixième partie

Article 25

Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de renforcer les liens particuliers, spirituels et matériels, qui les unissent à leurs terres, à leurs territoires, à leurs eaux fluviales et côtières, et aux autres ressources qu'ils possèdent ou qu'ils occupent ou exploitent traditionnellement, et d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures.

Article 26

Les peuples autochtones ont le droit de posséder, de mettre en valeur, de gérer et d'utiliser leurs terres et territoires, c'est-à-dire l'ensemble de leur environnement comprenant les terres, l'air, les eaux, fluviales et côtières, la banquise, la flore, la faune et les autres ressources qu'ils possèdent ou qu'ils occupent ou exploitent traditionnellement. Ils ont notamment droit à la pleine reconnaissance de leurs lois, traditions et coutumes, de leur régime foncier et des institutions chargées d'exploiter et de gérer leurs ressources, ainsi qu'à des mesures de protection efficaces de la part des États contre toute ingérence ou toute aliénation ou limitation de ces droits ou tout obstacle à leur exercice.

Article 27

Les peuples autochtones ont droit à la restitution des terres, des territoires et des ressources qu'ils possédaient ou qu'ils occupaient

ou exploitaient traditionnellement et qui ont été confisqués, occupés, utilisés ou dégradés sans leur consentement donné librement et en connaissance de cause. Lorsque cela n'est pas possible, ils ont droit à une indemnisation juste et équitable. Sauf si les peuples concernés en ont librement décidé autrement, l'indemnisation se fera sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents du point de vue de leur qualité, de leur étendue et de leur régime juridique.

Article 28

Les peuples autochtones ont droit à la préservation, à la restauration et à la protection de leur environnement dans son ensemble et de la capacité de production de leurs terres, territoires et ressources, ainsi qu'à une assistance à cet effet de la part des États et par le biais de la coopération internationale. Il ne pourra y avoir d'activités militaires sur les terres et territoires des peuples autochtones sans leur accord librement exprimé.

Les États feront en sorte qu'aucune matière dangereuse ne soit stockée ou déchargée sur les terres ou territoires des peuples autochtones.

Les États prendront aussi les mesures qui s'imposent pour assurer la mise en œuvre des programmes de contrôle, de prévention et de soins médicaux destinés aux peuples autochtones affectés par ces matières, et conçus et exécutés par eux.

Article 29

Les peuples autochtones ont droit à ce que la pleine propriété de leur biens culturels et intellectuels leur soit reconnue ainsi que le droit d'en assurer le contrôle et la protection.

Les peuples autochtones ont droit à des mesures spéciales destinées à leur permettre de contrôler, de développer et de protéger leurs sciences, leurs techniques et les manifestations de leurs cultures, y compris leurs ressources humaines et autres ressources génétiques, leurs semences, leur pharmacopée, leur connaissance des propriétés de la faune et de la flore, leurs traditions orales, leur littérature, leurs dessins et modèles, leurs arts visuels et leurs arts du spectacle.

Article 30

Les peuples autochtones ont le droit de définir des priorités et d'élaborer des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres, territoires et autres ressources. Ils ont notamment le droit d'exiger que les États obtiennent leur consentement, exprimé librement et en toute connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant une incidence sur leurs terres, territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur,

l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, des ressources en eau ou de toutes autres ressources. En accord avec les peuples autochtones concernés, des indemnités justes et équitables leur seront accordées pour atténuer les effets néfastes de telles activités et mesures sur les plans écologique, économique, social, culturel ou spirituel.

Septième partie

Article 31

Les peuples autochtones, dans l'exercice spécifique de leur droit à disposer d'eux-mêmes, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes en ce qui concerne les questions relevant de leurs affaires intérieures et locales, et notamment la culture, la religion, l'éducation, l'information, les médias, la santé, le logement, l'emploi, la protection sociale, les activités économiques, la gestion des terres et des ressources, l'environnement et l'accès de non-membres à leur territoire, ainsi que les moyens de financer ces activités autonomes.

Article 32

Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif, de choisir leur propre citoyenneté, conformément à leurs coutumes et traditions. La citoyenneté autochtone n'affecte en rien le droit des autochtones d'obtenir, à titre individuel, la citoyenneté de l'État dans lequel ils résident.

Les peuples autochtones ont le droit de déterminer les structures de leurs institutions et d'en choisir les membres selon leurs propres procédures.

Article 33

Les peuples autochtones ont le droit de promouvoir, de développer et de conserver leurs structures institutionnelles ainsi que leurs propres coutumes, traditions, procédures et pratiques juridiques en conformité avec les normes internationalement reconnues dans le domaine des droits de l'homme.

Article 34

Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif, de déterminer les responsabilités des individus envers leurs communautés.

Article 35

Les peuples autochtones, en particulier ceux qui sont divisés par des frontières internationales, ont le droit d'entretenir et de développer, à travers ces frontières, des contacts, des relations et des liens de coopération avec les autres peuples, notamment dans les domaines

spirituel, culturel, politique, économique et social.

Les États prendront les mesures qui s'imposent pour garantir l'exercice et la jouissance de ce droit.

Article 36

Les peuples autochtones ont le droit d'exiger que les traités, accords et autres arrangements constructifs conclus avec des États ou leurs successeurs soient reconnus, honorés, respectés et appliqués par les États conformément à leur esprit et à leur but originels. Les différends qui ne peuvent être réglés par d'autres moyens doivent être soumis aux instances internationales compétentes choisies d'un commun accord par toutes les parties concernées.

Huitième partie

Article 37

Les États doivent prendre, en consultation avec les peuples autochtones concernés, les mesures nécessaires pour donner plein effet aux dispositions de la présente Déclaration. Les droits qui y sont énoncés doivent être adoptés et incorporés dans leur législation interne de manière que les peuples autochtones puissent concrètement s'en prévaloir.

Article 38

Les peuples autochtones ont le droit de recevoir une assistance financière et technique adéquate, de la part des États et au titre de la coopération internationale, pour poursuivre librement leur développement politique, économique, social, culturel et spirituel et pour jouir des droits et libertés reconnus dans la présente Déclaration.

Article 39

Les peuples autochtones ont le droit de recourir à des procédures mutuellement acceptables et équitables pour le règlement des conflits et des différends avec les États et d'obtenir de promptes décisions en la matière. Ils ont également droit à des voies de recours efficaces pour toutes violations de leurs droits individuels et collectifs. Toute décision tiendra compte des coutumes, traditions, règles et systèmes juridiques des peuples autochtones concernés.

Article 40

Les organes et institutions spécialisées du système des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales doivent contribuer à la pleine mise en œuvre des dispositions de la présente Déclaration par la mobilisation, entre autres, de la coopération financière et de l'assistance technique. Les moyens d'assurer la

participation des peuples autochtones aux questions les concernant doivent être mis en place.

Article 41

L'Organisation des Nations Unies prendra les mesures nécessaires pour assurer l'application de la présente Déclaration, notamment en créant au plus haut niveau un organe investi de compétences particulières dans ce domaine, avec la participation directe de peuples autochtones. Tous les organes des Nations Unies favoriseront le respect et la pleine application des dispositions de la présente Déclaration.

Neuvième partie

Article 42

Les droits reconnus dans la présente Déclaration constituent les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde.

Article 43

Tous les droits et libertés reconnus dans la présente Déclaration sont garantis de la même façon à tous les autochtones, hommes et femmes.

Article 44

Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme entraînant la diminution ou l'extinction de droits que les peuples autochtones peuvent déjà avoir ou sont susceptibles d'acquérir.

Article 45

Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme conférant à un État, à un groupe ou à un individu le droit de se livrer à une activité ou à un acte contraire à la Charte des Nations Unies.

Annexe C

Organisation des Nations Unies. Résolution 1995/32.

Création d'un groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé d'élaborer un projet de déclaration conformément au paragraphe 5 de la résolution 49/214 de l'Assemblée générale, du 23 décembre 1994

La Commission des droits de l'homme,

Ayant présents à l'esprit la résolution 47/75 de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1992 et le paragraphe 28 de la deuxième partie de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne (A/CONF.157/23),

Rappelant sa résolution 1994/29 en date du 4 mars 1994, dans laquelle elle a prié instamment la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités d'achever l'examen du projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones et de le soumettre à la Commission des droits de l'homme à sa cinquante et unième session accompagné de toutes recommandations éventuelles,

Approuvant la résolution 1994/45 de la Sous-commission en date du 26 août 1994 dans laquelle la Sous-commission a décidé d'adopter le projet de déclaration retenu par les membres du Groupe de travail sur les populations autochtones et de le soumettre à la Commission à sa cinquante et unième session,

Rappelant la résolution 49/214 de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1994, dans laquelle l'Assemblée a encouragé la Commission des droits de l'homme à examiner le projet de déclaration avec la participation de représentants des populations autochtones selon des procédures appropriées à définir par la Commission,

Soulignant l'importance et le caractère spécial que le projet de déclaration revêt à titre de texte normatif spécifiquement conçu à l'intention des populations autochtones,

Constatant que les organisations de populations autochtones connaissent et comprennent particulièrement bien la situation qui

est actuellement celle des populations autochtones dans le monde ainsi que leurs besoins en matière de droits de l'homme,

Exprimant ses remerciements au Groupe de travail sur les populations autochtones pour le concours qu'il a apporté à l'élaboration du projet de déclaration,

1. **Décide** de créer à titre prioritaire, par imputation sur les ressources dont dispose déjà globalement l'Organisation des Nations Unies, un groupe de travail intersessions à composition non limitée de la Commission des droits de l'homme chargé exclusivement d'élaborer un projet de déclaration, à la lumière du projet contenu dans l'annexe à la résolution 1994/45, du 26 août 1994, de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, intitulée projet de "Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones", pour examen et adoption par l'Assemblée générale dans le courant de la Décennie internationale des populations autochtones;

2. **Encourage** le Groupe de travail à examiner à cet égard le projet de déclaration sous tous ses aspects, y compris son champ d'application;

3. **Demande** que le Groupe de travail se réunisse dès que possible en 1995 pendant 10 jours ouvrables;

4. **Demande également** que le Groupe de travail recommande à la Commission à quelle date il souhaite se réunir les années suivantes et pour combien de temps;

5. **Demande en outre** que le Groupe de travail soumette à la Commission des droits de l'homme un rapport sur l'avancement de ses travaux que la Commission examinerait à sa cinquante-deuxième session;

6. **Invite** les organes, organismes, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies ainsi que les organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social qui souhaiteraient apporter leur concours au Groupe de travail à participer aux travaux de ce dernier conformément à la pratique établie;

7. **Décide** que la participation à ces travaux d'autres organisations compétentes de populations autochtones en sus des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du conseil économique et social devra se conformer aux dispositions pertinentes de la résolution 1296 (XLIV) du 23 mai 1968 du Conseil économique et social et aux procédures définies dans l'annexe à la présente résolution, et invite ces organisations à présenter leur demande dans les meilleurs délais;

8. **Prie** le Secrétaire général d'inviter les gouvernements, les

organisations intergouvernementales, les organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social et les organisations de populations autochtones autorisées à participer à ces travaux, à présenter pour examen par le Groupe de travail des observations sur le projet de déclaration soumis par la Sous-commission;

9. **Recommande** que le Conseil économique et social prenne les mesures appropriées pour accélérer l'application de la présente résolution;

10. **Décide** d'examiner à nouveau la question à sa cinquante-deuxième session au titre d'un point approprié de l'ordre du jour qui reste à déterminer;

11. **Recommande** pour adoption au Conseil économique et social le projet de décision ci-après:

« **Le Conseil économique et social,**

Rappelant la résolution 1995/32 du 3 mars 1995 de la Commission des droits de l'homme,

Confirmant sa résolution 1296 (XLIV) du 23 mai 1968, intitulée 'Dispositions relatives aux consultations avec les organisations non gouvernementales', en particulier ses paragraphes 9, 19 et 33,

Rappelant le mandat du Comité du Conseil chargé des organisations non gouvernementales, en particulier les dispositions figurant à l'alinéa e) du paragraphe 40 de la résolution 1296 (XLIV),

1. **Fait sienne** la résolution 1995/32 du 3 mars 1995 de la Commission des droits de l'homme;

2. **Autorise** la création, à titre prioritaire, par imputation sur les ressources dont dispose déjà globalement l'Organisation des Nations Unies, d'un groupe de travail intersessions à composition non limitée de la Commission des droits de l'homme chargé exclusivement d'élaborer un projet de déclaration à la lumière du projet contenu dans l'annexe à la résolution 1994/45, du 26 août 1994, de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, intitulée projet de 'Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones', pour examen et adoption par l'Assemblée générale dans le courant de la Décennie internationale des populations autochtones, et qui fonctionnera conformément aux procédures établies par la Commission des droits de l'homme dans l'annexe à sa résolution 1995/32;

3. **Autorise** également le groupe de travail à composition non

limitée à se réunir au plus tôt en 1995 pendant 10 jours ouvrables;

4. **Invite** les organisations de populations autochtones non dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social qui souhaiteraient participer aux travaux du Groupe de travail à en faire la demande;

5. **Prie** le Coordonnateur de la Décennie internationale de bien vouloir, conformément aux procédures établies par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 1995/32, après avoir consulté les États concernés ainsi que le prévoit l'Article 71 de la Charte des Nations Unies, transmettre toutes les demandes et toutes les informations qu'il aura reçues au Comité du Conseil chargé des organisations non gouvernementales;

6. **Prie** le Comité du Conseil chargé des organisations non gouvernementales de se réunir en tant que de besoin pour étudier les demandes reçues et, après avoir examiné toutes les informations pertinentes, y compris, le cas échéant, les vues des États intéressés, de recommander au Conseil économique et social les organisations de populations autochtones qui devraient être autorisées à participer aux travaux du Groupe de travail, y compris lors de sa première session de 1995;

7. **Décide** d'autoriser, en s'appuyant sur les recommandations du Comité du Conseil chargé des organisations non gouvernementales, à participer aux travaux du Groupe de travail les organisations de populations autochtones intéressées conformément aux articles 75 et 76 du règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social;

8. **Prie** la Commission des droits de l'homme de faire à sa cinquante-deuxième session le point des travaux du Groupe de travail et de transmettre ses observations à ce sujet au Conseil économique et social à sa session de fond de 1996;

9. **Prie** le Secrétaire général de fournir les services et les moyens nécessaires à la mise en oeuvre de la présente résolution. »

53e séance 3 mars 1995 [Adoptée sans vote. Voir chap. XIX.]

Annexe

Participation des organisations de populations autochtones aux travaux du groupe de travail intersessions à composition limitée

1. Les procédures définies dans la présente annexe ne sont adoptées que pour autoriser la participation aux travaux du Groupe de travail d'organisations de populations autochtones non dotées du statut consultatif auprès du conseil économique et social.

2. Les présentes procédures correspondent à celles qui sont définies dans la résolution 1296 (XLIV) du Conseil économique et social en date du 23 mai 1968 et ne constitueront pas de précédent dans aucune autre situation. Elles ne s'appliquent qu'au Groupe de travail créé par la résolution ... du Conseil et resteront en vigueur tant qu'existera le Groupe de travail.

3. Les organisations de populations autochtones non dotées du statut consultatif qui souhaitent participer aux travaux du Groupe de travail pourront en faire la demande auprès du Coordonnateur de la Décennie internationale. Chaque demande devra contenir, au sujet de l'organisation d'où elle émane, les renseignements suivants :

a) le nom, le siège, l'adresse de l'organisation et le nom de la personne à contacter;

b) les buts et les desseins de l'organisation (lesquels doivent être conformes à l'esprit, aux fins et aux principes de la Charte des Nations Unies);

c) des renseignements sur les programmes et les activités de l'organisation ainsi que le pays dans lequel ou les pays dans lesquels ces activités sont exercées ou auxquels ces activités se rapportent;

d) la description de la composition de l'organisation, avec l'indication du nombre total de ses membres.

4. À la réception des demandes, le Coordonnateur de la Décennie internationale devra consulter tout État intéressé conformément à l'Article 71 de la Charte des Nations Unies et conformément au paragraphe 9 de la résolution 1296 (XLIV) du Conseil économique et social. Le Coordonnateur devra rapidement transmettre toutes les demandes et toutes les informations qu'il aura reçues au Comité du Conseil chargé des organisations non gouvernementales pour décision.

5. L'autorisation de participer aux travaux du Groupe de travail sera valable pendant toute la durée d'exercice du groupe, sous réserve des dispositions pertinentes de la huitième partie de la résolution 1296 (XLIV) du Conseil économique et social.

6. Les activités des organisations de populations autochtones autorisées à participer aux travaux du Groupe de travail conformément aux présentes procédures seront régies par les articles 75 et 76 du règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social.

7. Les organisations de populations autochtones autorisées à participer aux travaux du Groupe de travail auront la possibilité de s'exprimer devant le groupe dans les conditions définies aux paragraphes 31 et 33 de la résolution 1296 (XLIV) du Conseil et sont encouragées à s'organiser en groupements représentatifs à cette fin.

8. Les organisations de populations autochtones peuvent aussi présenter des exposés écrits qui, toutefois, ne seront pas publiés comme des documents officiels.

9. Les États sur le territoire desquels il existe des populations autochtones devraient prendre des mesures concrètes pour porter l'invitation à participer aux travaux du Groupe de travail ainsi que les présentes procédures à l'attention des organisations de populations autochtones qui pourraient souhaiter prêter leur concours au Groupe de travail et prendre part à ses travaux.

Annexe D

Organisation des Nations Unies. Résolution 50/157.

Assemblée générale

Programme d'activités pour la Décennie internationale des populations autochtones

L'Assemblée générale,

Considérant que l'Organisation des Nations Unies a au nombre de ses buts, tels qu'ils sont énoncés dans la Charte, de réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion;

Rappelant les résolutions de l'Assemblée générale 48/163 du 21 décembre 1993 et 49/214 du 23 décembre 1994, concernant la Décennie internationale des populations autochtones, et la résolution 1995/28 du 3 mars 1995[1] de la Commission des droits de l'homme;

Rappelant également que la Décennie a pour but de renforcer la coopération internationale aux fins de résoudre les problèmes qui se posent aux populations autochtones dans les domaines tels que les droits de l'homme, l'environnement, le développement, l'éducation et la santé, et que la Décennie a pour thème « Populations autochtones: partenariat dans l'action »;

Estimant qu'il importe de consulter les populations autochtones et de coopérer avec elles pour organiser le programme des activités de la Décennie et l'exécuter, qu'il est nécessaire d'obtenir un appui financier adéquat de la communauté internationale, notamment des organismes des Nations Unies et des institutions spécialisées, et qu'il faut disposer de mécanismes de coordination et de communication appropriés;

Rappelant qu'elle a invité les organisations autochtones et d'autres organisations non gouvernementales concernées à examiner comment elles pourraient contribuer au succès de la Décennie, en

1. Documents officiels du Conseil économique et social, 1995, Supplément n° 3 et corrections (E/1995/23 et corr.1 et 2), chap. II, sect. A.

vue d'en faire part au Groupe de travail sur les populations autochtones;

Prenant acte de la décision 1992/255 du Conseil économique et social, en date du 20 juillet 1992, dans laquelle le Conseil a demandé aux organismes des Nations Unies et aux institutions spécialisées de veiller à ce que toute l'assistance technique qu'ils financent ou fournissent soit compatible avec les instruments internationaux et les normes internationales, et à encourager les actions tendant à promouvoir la coordination dans ce domaine ainsi qu'une participation accrue des populations autochtones à la planification et à l'exécution de projets les concernant;

Ayant à l'esprit les recommandations applicables de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, de la Conférence internationale sur la population et le développement, de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes et du Sommet mondial sur le développement social, et de la Déclaration à l'occasion du cinquantième anniversaire des Nations Unies[2];

Consciente de la valeur et de la diversité des cultures et des formes d'organisation sociale des populations autochtones, et convaincue que le progrès des populations autochtones dans leur propre pays contribuera à celui de tous les pays du monde dans les domaines socio-économique et culturel et dans celui de l'environnement;

1. **Prend acte** du rapport final du Secrétaire général sur un programme d'action détaillé pour la Décennie internationale des populations autochtones et des annexes à ce rapport[3];

2. **Décide** d'adopter le programme d'activités pour la Décennie qui figure à l'annexe à la présente résolution;

3. **Décide également** que le programme d'activités pour la Décennie sera révisé et actualisé tout au long de la Décennie et qu'au milieu de la Décennie, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale examineront les résultats des activités afin d'identifier les obstacles à la réalisation des buts de la Décennie et de recommander des solutions pour surmonter ces obstacles;

4. **Affirme** que l'un des principaux objectifs de la Décennie est l'adoption par l'Assemblée générale d'une déclaration sur les droits des peuples autochtones;

5. **Accueille favorablement** la création d'un groupe de travail

---

2. Résolution 50/6.

3. A/50/511.

intersession à composition non limitée de la Commission des droits de l'homme chargé exclusivement d'élaborer un projet de déclaration, tenant compte du projet qui figure à l'annexe de la résolution 1994/45 de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, en date du 26 août 1994, intitulé « Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », pour examen et adoption par l'Assemblée générale dans le courant de la Décennie;

6. **Accueille en outre favorablement** la décision du Comité économique et social d'approuver la participation de quelques organisations autochtones au groupe de travail intersession à composition non limitée, et encourage le Conseil économique et social, le Comité des organisations non gouvernementales et le Centre pour les droits de l'homme du Secrétariat, à poursuivre leur collaboration dans le traitement d'autres demandes pouvant se présenter, comme question prioritaire et en conformité avec les résolutions pertinentes de la Commission des droits de l'homme et du Conseil économique et social;

7. **Estime** que, parmi les objectifs importants de la Décennie, il est nécessaire d'envisager la possibilité de créer un forum permanent des populations autochtones dans le système des Nations Unies, comme recommandé dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne adoptés par la Conférence mondiale des droits de l'homme tenue à Vienne du 14 au 25 juin 1993[4], et accueille favorablement le rapport du séminaire sur la possibilité de créer un forum permanent des populations autochtones, qui s'est tenu à Copenhague du 26 au 28 juin 1995[5] et le dialogue qui se développe sur cette question;

8. **Recommande** qu'en faisant appel à l'expertise de la Commission des droits de l'homme, de la Commission pour le développement durable et d'autres organes pertinents, le Secrétaire général s'engage à examiner, en étroite consultation avec les gouvernements et en tenant compte des vues des populations autochtones, les mécanismes, procédures et programmes existants dans le cadre des Nations Unies en ce qui concerne les populations autochtones, et présente un rapport à la cinquante et unième session de l'Assemblée générale;

9. **Recommande également** que sur la base des résultats de cet examen et du séminaire de Copenhague, la Commission des droits de l'homme étudie l'éventualité de convoquer un second séminaire sur la possibilité de créer un forum permanent des populations

4. A/CONF.157/24 (Partie I), chap. III.

5. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/7 et Add.1-3.

autochtones avec la participation d'experts indépendants, ainsi que de représentants des gouvernements, d'organisations autochtones et d'autres organisations non gouvernementales concernées, et des organes des Nations Unies et institutions spécialisées;

10. **Estime** qu'il importe de renforcer les capacités humaines et les moyens institutionnels dont disposent les populations autochtones pour résoudre elles-mêmes leurs problèmes et, à cette fin, recommande que l'Université des Nations Unies envisage la possibilité de parrainer, dans chaque région, un ou plusieurs établissements d'enseignement supérieur en tant que centres d'excellence et de diffusion des connaissances spécialisées, et invite la Commission des droits de l'homme à recommander des moyens d'exécution appropriés;

11. **Recommande** qu'une attention particulière soit accordée à l'amélioration quantitative et qualitative de la participation des populations autochtones à la planification et à l'exécution des activités de la Décennie, notamment par le biais du recrutement, le cas échéant, par les organes des Nations Unies compétents et les institutions spécialisées, de nationaux autochtones des États Membres, en conformité avec l'Article 101 de la Charte des Nations Unies, dans les limites des ressources disponibles;

12. **Recommande** que le Secrétaire général:

(a) Prie les représentants de l'Organisation des Nations Unies dans les pays où il y a des populations autochtones de promouvoir, par les voies appropriées, une plus grande participation de ces populations à la planification et à l'exécution des projets qui les concernent;

(b) Veille à la coordination du suivi des recommandations concernant les populations autochtones des conférences mondiales pertinentes, à savoir la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, la Conférence internationale sur la population et le développement, la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes et le Sommet mondial sur le développement social;

(c) Engage les conférences pertinentes des Nations Unies à promouvoir et favoriser autant que possible, et selon qu'il conviendra, l'apport effectif des vues des populations autochtones;

(d) Veille à ce que, dans les limites des ressources budgétaires disponibles, l'information relative au programme des activités de la Décennie et aux possibilités de participation des populations autochtones à ces activités soit diffusée dans tous les pays et, dans toute la mesure possible, dans les langues autochtones;

(e) Lui rende compte, à la cinquante et unième session de l'Assemblée générale, des progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs aux niveau national, régional et international;

13. **Prie** le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de tenir compte des préoccupations particulières des populations autochtones et des objectifs de la Décennie dans l'exercice de ses fonctions;

14. **Prie** le Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme, en tant que Coordonnateur de la Décennie, compte tenu de la contribution que les populations autochtones peuvent apporter, de créer au Centre pour les droits de l'homme du Secrétariat un groupe dont le rôle sera de fournir un appui pour les activités du Centre concernant les populations autochtones et en particulier de planifier, coordonner et exécuter les activités relatives à la Décennie;

15. **Invite** le Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme à envisager de recruter un spécialiste de la collecte de fonds qui pourrait trouver de nouvelles sources de financement pour la Décennie;

16. **Prie** le Comité administratif de coordination, par l'intermédiaire de son mécanisme interinstitutions, de procéder à des activités de consultation et de coordination concernant la Décennie afin d'aider le Coordonnateur de la Décennie à s'acquitter de ses fonctions, et de lui faire rapport chaque année pendant la Décennie sur les activités des organismes des Nations Unies ayant trait à la Décennie;

17. **Invite** les institutions financières, les organismes de développement, les programmes opérationnels et les institutions spécialisées des Nations Unies, agissant conformément aux procédures définies par leurs organes directeurs:

(a) D'accorder une plus haute priorité et d'allouer davantage de ressources à l'amélioration de la situation des populations autochtones, eu égard en particulier aux besoins de ces populations dans les pays en développement, notamment en élaborant, dans leurs domaines de compétence respectifs, des programmes d'action spécifiques pour la réalisation des objectifs de la Décennie;

(b) De lancer des projets spéciaux, selon les voies appropriées et en collaboration avec les populations autochtones, pour soutenir leurs initiatives au niveau communautaire, et de favoriser l'échange d'informations et de connaissances spécialisées entre les populations autochtones et les experts compétents;

(c) De désigner des responsables chargés de coordonner les

activités relatives à la Décennie avec le Centre pour les droits de l'homme;

18. **Insiste** sur le rôle important de la coopération internationale dans la promotion des buts et des activités de la Décennie et des droits, du bien-être et du développement durable des populations autochtones;

19. **Insiste également** sur l'importance d'adopter des actions au niveau national pour réaliser les buts et les activités de la Décennie;

20. **Encourage** les gouvernements à appuyer la Décennie en prenant les dispositions suivantes:

(a) Alimenter le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour la Décennie;

(b) Établir des programmes, plans et rapports relatifs à la Décennie, en consultation avec les populations autochtones;

(c) Rechercher, en consultation avec les intéressés, les moyens de conférer aux populations autochtones davantage de responsabilités en ce qui concerne leurs propres affaires et de leur donner une voix effective dans les décisions sur les questions qui les concernent;

(d) Créer des comités nationaux ou d'autres structures comprenant des représentants autochtones pour faire en sorte que les objectifs et les activités de la Décennie soient conçus et réalisés en totale concertation avec les populations autochtones;

21. **Encourage également** les gouvernements à envisager de contribuer, le cas échéant, au Fonds de développement pour les peuples autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes dans le cadre de la réalisation des objectifs de la Décennie;

22. **Exhorte** les gouvernements et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales à appuyer la Décennie en dégageant des ressources pour les activités visant à atteindre, en collaboration avec les populations autochtones, les objectifs de la Décennie;

23. **Décide** d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa cinquante et unième session la question intitulée « Programme des activités de la Décennie internationale des populations autochtones ».

Annexe

Programme d'activités pour la Décennie internationale des populations autochtones

A. Objectifs

1. En application de la résolution 48/163 du 21 décembre 1993 de l'Assemblée générale, la Décennie a pour principal objectif de

renforcer la coopération internationale pour résoudre les problèmes qui se posent aux populations autochtones dans des domaines tels que les droits de l'homme, l'environnement, le développement, la santé, la culture et l'éducation.

2. Les institutions spécialisées des Nations Unies, les autres organismes internationaux et nationaux, les communautés et les entreprises privées doivent accorder une attention spéciale aux activités de développement profitables aux communautés autochtones.

3. L'un des grands objectifs de la Décennie est l'éducation des communautés autochtones et des autres groupes de la société en ce qui concerne la situation, les cultures, les droits et les aspirations des populations autochtones. Il faut notamment s'efforcer de coopérer aux activités de la Décennie pour l'enseignement des droits de l'homme.

4. Un autre objectif de la Décennie est de défendre et de protéger les droits des populations autochtones et de les mettre en mesure de faire des choix qui leur permettent de conserver leur identité culturelle tout en participant à la vie nationale, économique et sociale, dans le respect absolu de leurs valeurs culturelles, de leurs langues, de leurs traditions et de leurs modes d'organisation sociale.

5. Un autre objectif de la Décennie est de favoriser la mise en œuvre des recommandations concernant les populations autochtones de toutes les conférences internationales de haut niveau, parmi lesquelles la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, plus particulièrement la recommandation préconisant d'envisager la création d'une instance permanente pour les populations autochtones dans le système des Nations Unies, la Conférence des Nations Unies sur la population et le développement et le Sommet mondial pour le développement social, ainsi que celles des autres réunions de haut niveau qui pourraient se tenir.

6. Un autre objectif de la Décennie est l'adoption du projet de déclaration sur les droits des populations autochtones et le développement de normes internationales et de lois nationales applicables à la protection et à la promotion des droits de l'homme des populations autochtones, y compris la recherche de moyens efficaces pour contrôler et garantir le respect de ces droits.

7. Il faut formuler les objectifs de la Décennie en visant des résultats concrets et quantifiables qui permettent d'améliorer les conditions de vie des populations autochtones et puissent être évalués au milieu et à la fin de la Décennie.

B. Activités des principaux participants

1. Manifestations organisées sous les auspices des Nations Unies

8. Célébration officielle chaque année de la Journée internationale des populations autochtones, à New York, Genève et dans les autres bureaux des Nations Unies.

9. Célébration officielle de la Décennie dans le cadre de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) et d'autres conférences internationales dont le sujet se rattache aux objectifs et aux thèmes de la Décennie.

10. Émission par l'Administration postale de l'Organisation des Nations Unies d'une série spéciale de timbres illustrant les objectifs et les thèmes de la Décennie.

2. Activités du Coordonnateur et du Centre pour les droits de l'homme

11. Créer d'urgence une instance pour les populations autochtones disposant d'un effectif et d'un budget suffisants.

12. Inviter les gouvernements à détacher, après consultation des organisations autochtones nationales intéressées, des autochtones qualifiés qui contribueront à l'organisation de la Décennie internationale.

13. Lancer, en collaboration avec les services consultatifs du Centre pour les droits de l'homme et les gouvernements, un programme d'octroi de bourses aux autochtones désireux d'acquérir une expérience dans les différents services du Centre pour les droits de l'homme ou dans d'autres organismes des Nations Unies. Ces bourses pourraient être consacrées à des travaux de recherche ou des activités analogues intéressant les populations autochtones.

14. Établir une liste d'experts autochtones en diverses matières susceptibles d'aider les organismes des Nations Unies, en collaboration avec les gouvernements, à titre de partenaires ou de consultants.

15. Créer un groupe consultatif constitué de spécialistes des problèmes des populations autochtones et nommés à titre personnel, qui serait chargé de conseiller, à leur demande, le Coordonnateur de la Décennie et les organismes des Nations Unies. Ce groupe réunirait par exemple des personnalités autochtones éminentes, des représentants de gouvernements, des experts indépendants et des hauts fonctionnaires d'institutions spécialisées.

16. Considérer la nécessité d'organiser des réunions annuelles de coordination entre les gouvernements, les organismes des Nations Unies, et les associations autochtones et les organisations non

gouvernementales, le cas échéant, afin d'envisager, d'examiner et d'évaluer les activités relevant de la Décennie et d'élaborer une stratégie intégrée, visant des objectifs concrets de défense des intérêts des populations autochtones. Le Conseil économique et social devrait, conformément à sa résolution 1988/63 du 27 juillet 1988, procéder à des évaluations au milieu et à la fin de la Décennie. Le Groupe de travail sur les populations autochtones devrait faire le point des activités entreprises à l'échelon international au cours de la Décennie et inviter les gouvernements à lui communiquer des renseignements sur la mise en œuvre des objectifs de la Décennie dans leur pays.

17. Rédiger, à partir des indications communiquées par les services de coordination des organismes des Nations Unies, un bulletin d'informations régulier signalant les réunions, les projets importants ou novateurs, les nouvelles sources de financement, les mesures adoptées et autres faits intéressants, qui sera largement diffusé.

18. Encourager, en collaboration avec les gouvernements, l'élaboration de projets sur des problèmes régionaux ou des thèmes précis entre les gouvernements, les populations autochtones et les organismes compétents des Nations Unies.

19. Établir un programme de communication assurant la liaison entre le Coordonnateur, les comités nationaux pour la Décennie internationale, les services de coordination du système des Nations Unies et, en passant par les circuits appropriés, les réseaux autochtones; créer aussi une base de données sur les organisations autochtones et autres aspects connexes, en collaboration avec les populations autochtones, les gouvernements, les institutions universitaires et autres organes compétents.

20. Organiser des réunions sur des thèmes intéressant les populations autochtones.

21. Lancer une série de publications sur les problèmes des populations autochtones pour informer les décideurs, les personnalités influentes, les étudiants et autres personnes intéressées.

22. Élaborer, en collaboration avec les gouvernements, des programmes d'enseignement des droits de l'homme à l'intention des populations autochtones, comportant la production de matériel didactique approprié, si possible dans les langues autochtones.

23. Créer un conseil d'administration ou un groupe consultatif comprenant des représentants autochtones, chargé d'aider le Coordonnateur du Fonds de contributions volontaires pour la Décennie internationale.

24. Encourager l'élaboration, avec la collaboration des gouvernements, des populations autochtones et les organismes compétents des Nations Unies, de projets et de programmes qui seront financés par le Fonds de contributions volontaires pour la Décennie.

25. Adopter, en coordination avec les gouvernements et les organisations autochtones, les mesures nécessaires pour financer la réalisation des objectifs de la Décennie.

3. Activités d'information de l'Organisation des Nations Unies

26. Production et diffusion d'une série d'affiches sur la Décennie réalisées par des artistes autochtones.

27. Organisation d'une série de conférences prononcées par des orateurs autochtones dans les centres d'information des Nations Unies et sur les campus associés à l'Université des Nations Unies.

28. Publier dans des langues autochtones la Déclaration universelle des droits de l'homme, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et la déclaration sur les droits des populations autochtones lorsqu'elle aura été adoptée. Envisager d'utiliser à cette fin du matériel audio-visuel. Envisager également la participation d'experts autochtones et des réseaux autochtones de communication pour diffuser des renseignements sur la Décennie.

29. Constituer, en collaboration avec le Centre pour les droits de l'homme, une documentation sur les populations autochtones à diffuser auprès du grand public.

4. Activités opérationnelles du système des Nations Unies

30. Instituer des services de coordination pour les questions intéressant les populations autochtones dans tous les organismes compétents des Nations Unies.

31. Inciter les organes directeurs des institutions spécialisées des Nations Unies à adopter des programmes d'action pour la Décennie dans leurs domaines de compétence respectifs, en étroite coopération avec les populations autochtones.

32. Inviter instamment les gouvernements à faire en sorte que les organisations intergouvernementales compétentes, dans leur programme et leur budget, accordent la priorité à la réalisation des objectifs de la Décennie et y consacrent des ressources suffisantes, et leur demander de présenter régulièrement des rapports sur les mesures qu'ils ont prises à l'organe directeur de chaque organisation.

33. Élaborer, publier et diffuser un manuel d'information pratique sur les activités et procédures des institutions des Nations Unies à l'intention des populations autochtones.

34. Développer la recherche sur les conditions socio-économiques des populations autochtones, en collaboration avec les organisations autochtones et d'autres partenaires appropriés, en vue de publier des rapports périodiques afin de contribuer à la solution des problèmes des populations autochtones, compte tenu du paragraphe 6.26 du Programme d'action de la Conférence des Nations Unies sur la population et le développement tenue au Caire du 5 au 13 septembre 1994.[6]

35. Encourager les gouvernements à mettre en place les dispositifs et pratiques appropriés pour assurer la participation des populations autochtones a la conception et à la mise en œuvre des programmes nationaux et régionaux les concernant.

36. Organiser des consultations interinstitutions régulières avec les populations autochtones, en collaboration avec les gouvernements, pour échanger des vues et élaborer des stratégies sur le programme d'action pour la Décennie.

37. Organiser des consultations avec les gouvernements afin d'envisager, conjointement avec les comités nationaux et les organismes de développement, les possibilités de coopération aux activités de la Décennie.

38. Mettre au point du matériel éducatif sur les droits de l'homme à l'intention des populations autochtones, notamment faire traduire les principaux instruments internationaux dans les différentes langues autochtones, et les diffuser abondamment. Envisager le recours aux émissions de radio pour établir le contact avec les communautés autochtones n'ayant pas de langue écrite.

39. Élaborer une base de données sur les législations nationales relatives aux questions présentant un intérêt particulier pour les populations autochtones.

40. Consulter toutes les parties intéressées sur les thèmes des droits de l'homme, du développement, de l'environnement, de la santé, de l'éducation et de la culture, pour voir s'il est passible d'élaborer des programmes dans ces secteurs.

5. Activités des organisations régionales

41. Mettre en œuvre ou élaborer des programmes d'action régionaux en vue de promouvoir les objectifs de la Décennie et de contribuer à leur réalisation.

42. Organiser des réunions régionales sur les problèmes des populations autochtones avec les organisations régionales existantes, en vue de renforcer la coordination, en mettant à profit

6. A/CONF. 171/13, chap. I, résolution 1, annexe

les structures des Nations Unies et en favorisant la participation directe et active des populations autochtones des différentes régions, en collaboration avec les gouvernements. Le Groupe de travail sur les populations autochtones pourrait envisager de tenir ses sessions en même temps que ces réunions.

43. Concevoir des stages de formation et des programmes d'assistance technique à l'intention des populations autochtones dans des disciplines telles que la conception et la gestion des projets. Favoriser l'échange de compétences et de données d'expérience entre les populations autochtones de différentes régions.

44. Réunir, au niveau régional, les fonds nécessaires aux activités destinées aux populations autochtones.

45. Encourager les organisations régionales à élaborer des instruments régionaux pour la défense et la protection des populations autochtones dans le cadre de leurs propres structures et encourager la mise en œuvre des instruments régionaux existants.

6. Activités des États membres

46. Créer des comités nationaux pour la Décennie ou des dispositifs analogues, auxquels participeraient les populations autochtones, tous les départements compétents et toutes autres parties intéressées invitées par les gouvernements, pour mobiliser l'opinion publique en faveur des diverses activités liées à la Décennie.

47. Intensifier la coordination et la communication à l'échelon national entre les ministères, organismes, autorités régionales et locales compétents, en créant des services de coordination ou autres mécanismes analogues chargés de la diffusion de renseignements.

48. Consacrer une partie des ressources affectées aux programmes existants et de l'aide internationale à des activités intéressant directement les populations autochtones et, dans la mesure du possible, allouer des fonds supplémentaires pour des activités spécifiques.

49. Élaborer, en collaboration avec les communautés autochtones, des plans nationaux pour la Décennie, en définissant les principaux buts et objectifs visés, en quantifiant les résultats à atteindre et en tenant compte des ressources nécessaires et des possibilités de financement.

50. Fournir aux institutions, organisations et communautés autochtones des ressources qui leur permettent de concevoir des plans et des mesures en fonction de leurs priorités.

51. Adopter, en coopération avec les populations autochtones, des mesures visant à mieux faire connaître aux non-autochtones, dès

l'école primaire, l'histoire, les traditions, la culture et les droits des populations autochtones, en privilégiant la formation des enseignants à tous les niveaux, et prendre des mesures en vue de rétablir les noms de lieux autochtones.

52. Envisager la ratification et l'application de la Convention 169 de l'OIT et d'autres instruments internationaux et régionaux, en liaison étroite avec les organisations autochtones de chaque pays.

53. Reconnaître officiellement l'existence, l'identité et les droits des populations autochtones en procédant à des réformes constitutionnelles et en adoptant de nouvelles lois en vue d'améliorer leur statut juridique et de garantir leurs droits territoriaux, économiques, sociaux, culturels, politiques et civils.

54. Mettre en œuvre le chapitre 26 du programme Action 21[7] adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, ainsi que les dispositions pertinentes de la Convention sur la diversité biologique[8], de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne, du Programme d'action de la Conférence des Nations Unies sur la population et le développement et du Programme d'action du Sommet mondial sur le développement social[9], et les dispositions pertinentes des autres conférences de haut niveau qui pourraient se tenir.

7. Activités des organisations autochtones

55. Mettre en place un réseau d'information pouvant assurer la liaison avec le Coordonnateur et faciliter la communication entre le système des Nations Unies, les services gouvernementaux pertinents et les communautés autochtones.

56. Les organisations autochtones et les réseaux d'organisations autochtones doivent développer l'information des communautés locales concernant les objectifs de la Décennie et les activités de l'Organisation des Nations Unies.

57. Créer ou aider des écoles et établissements d'enseignement supérieur autochtones et collaborer avec les institutions compétentes des Nations Unies; participer à la révision des manuels scolaires et du contenu des programmes d'études pour en éliminer les éléments discriminatoires et favoriser le développement des

7. Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, Rio de Janeiro, 3-4 Juin 1992 (publication des Nations Unies, Document n° E.93.I.8 et corr.) vol. I : résolution adoptée par la Conférence, résolution I, annexe II.

8. Voir le programme des Nations Unies sur l'environnement, Convention sur la diversité biologique (Environmental Law and Institutions Programme Activity Centre), juin 1992.

9. A/CONF. 166/9, chap. I, résolution I, annexe II.

cultures autochtones, dans la langue et l'écriture autochtones, le cas échéant; mettre au point des programmes d'enseignement autochtones pour les écoles et les instituts de recherche.

58. Créer des centres de documentation, des archives et des écomusées consacrés aux populations autochtones, à leurs cultures, lois, croyances et valeurs, à l'aide de matériel pouvant servir à informer et à instruire les non-autochtones sur ces questions. La préférence sera donnée à des autochtones dans l'administration de ces centres.

59. Créer et favoriser des réseaux de journalistes autochtones et lancer des périodiques autochtones de caractère régional et international.

60. Les populations autochtones peuvent communiquer aux gouvernements, à l'Organisation des Nations Unies et aux institutions spécialisées et aux organisations régionales qui en dépendent, les programmes concernant leurs droits prioritaires.

8. Activités des organisations non gouvernementales et autres parties intéressées, notamment établissements d'enseignement, médias et entreprises

61. Coopérer avec les organisations, les communautés et les populations autochtones à la planification des activités de la Décennie.

62. Les organisations non gouvernementales qui travaillent avec les populations autochtones devraient associer ces populations à leurs activités.

63. Créer des centres de radio et de télévision dans les régions habitées par les populations autochtones pour informer les diverses communautés sur les problèmes et propositions les concernant et améliorer la communication entre elles.

64. Défendre les cultures autochtones en publiant des ouvrages, produisant des disques compacts et en organisant diverses manifestations artistiques et culturelles contribuant à mieux les faire connaître et à les développer, et créer des centres culturels et des centres de documentation autochtones.

65. Faire participer différents groupes sociaux et culturels aux activités envisagées pour la Décennie.

Annexe E

Organisation des États Américains,

Commission interaméricaine des droits de l'homme

Projet de la Déclaration interaméricaine relative aux droits des peuples autochtones (AG/RES 1022, XIX-O/89)*.

Approuvé par la Commission interaméricaine des droits de l'homme de l'OÉA lors de la 90e session ordinaire, le 18 septembre 1995, ce projet de déclaration a été soumis aux gouvernements, aux organisations autochtones, à des experts ainsi qu'à d'autres institutions. À la suite des commentaires qui lui seront formulés, la Commission proposera une version finale de la Déclaration à l'Assemblée générale de l'OÉA.

Préambule

Les États membres de l'Organisation des États américains (ci-après appelés « les États »),

1. Les institutions autochtones et le renforcement des États

Rappelant que les peuples autochtones des Amériques constituent un élément structuré et distinct de leur population et en font partie intégrante; qu'ils ont le droit de participer à l'identité nationale et qu'ils ont un rôle particulier à jouer dans le renforcement des institutions étatiques et dans la réalisation de l'unité nationale, conformément aux principes démocratiques; et

Rappelant en outre que certains concepts et institutions démocratiques consacrés dans les constitutions des États américains émanent d'institutions autochtones et que dans plusieurs cas, les systèmes actuels de participation aux prises de décision des peuples autochtones et leurs institutions internes, contribuent au perfectionnement de la démocratie dans les Amériques.

---

* Traduction française non officielle par H. Melançon.

[N.d.l.T. – Dans le texte de la Déclaration, nous avons préféré traduire l'expression « human rights » par « droits de la personne » plutôt que par « droits de l'Homme », sauf dans les désignations officielles des instruments internationaux]

2. Élimination de la pauvreté

Reconnaissant que dans plusieurs régions des Amériques, les peuples autochtones vivent dans un état de pauvreté marqué et répandu, que leurs conditions de vie et les services sociaux qui leur sont dispensés sont généralement de qualité déplorable ; préoccupés du fait que les peuples autochtones ont été privés de leurs droits et libertés fondamentaux, ce qui a provoqué notamment leur colonisation et le dépouillement de leurs terres, leurs territoires et leurs ressources, les privant ainsi de l'exercice de leur droit au développement en conformité avec leurs intérêts et leurs besoins propres.

Rappelant que les chefs d'État et de gouvernement ont signifié, dans la Déclaration de principes émise par le Sommet des Amériques en décembre 1994, que dans l'esprit de la Décennie internationale des peuples autochtones, ils consacreraient leurs énergies à faciliter aux peuples et aux communautés autochtones l'exercice de leurs droits démocratiques et l'accès aux services sociaux.

3. La culture autochtone et l'environnement

Conscients du respect que les peuples autochtones accordent à l'environnement et de la relation particulière qui existe entre les peuples autochtones et les territoires sur lesquels ils vivent.

4. Coexistence, respect et élimination de la discrimination

Conscients de la responsabilité qui incombe à tous les États et à tous les peuples des Amériques de participer à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

5. La jouissance de droits communautaires

Rappelant la reconnaissance, sur le plan international, de droits dont on ne peut jouir qu'en communauté, avec d'autres membres d'un même groupe.

6. La survie des peuples autochtones et la possession de leurs territoires

Considérant que les systèmes traditionnels de possession et d'utilisation collectifs de la terre et du territoire, y compris des eaux et des régions côtières, constituent pour plusieurs cultures autochtones une condition essentielle à leur survie, à leur développement, au maintien de leur organisation sociale, ainsi qu'au bien-être des personnes et des collectivités; que ces formes de possession du territoire et de propriété varient selon les peuples et ne correspondent pas nécessairement aux systèmes préconisés par les lois internes des États.

7. La démilitarisation des zones autochtones

Tenant compte de la présence de forces armées sur un grand nombre des terres et territoires des peuples autochtones, et soulignant qu'il est important que ces forces armées soient retirées de ces lieux lorsque leur présence n'est pas strictement requise à des fins spécifiques.

8. Les instruments relatifs aux droits de la personne et les autres progrès réalisés par le droit international

Reconnaissant la prééminence et l'applicabilité de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme, de la Convention américaine relative aux droits de l'Homme et du droit international relatif aux droits de la personne; et

Conscients des progrès réalisés par les États et les organisations autochtones dans le domaine de la codification des droits des peuples autochtones, particulièrement dans le cadre des Nations Unies et de l'Organisation internationale du travail, et rappelant à cet égard la Convention n° 169 de l'OIT et la version préliminaire de la Déclaration des Nations Unies sur ce sujet.

Affirmant les principes de l'universalité et de l'indivisibilité des droits de la personne, et rappelant que ces droits sont reconnus par le droit international à toutes les personnes.

9. Progrès réalisés dans le droit interne des États

Prenant note des progrès constitutionnels et législatifs réalisés par certains États des Amériques dans le domaine de la protection des droits et des institutions des peuples autochtones.

Déclarent ce qui suit :

Chapitre 1 – Peuples autochtones

Article I - Définition

1. Aux fins de la présente Déclaration, les peuples autochtones sont ceux qui se situent dans la continuité historique des sociétés dont l'existence précède la conquête et la colonisation de leurs territoires par les Européens, [*option 1* : de même que les peuples qui ont été introduits contre leur volonté dans le Nouveau Monde, qui ont regagné leur liberté et rétabli les cultures qu'on leur avait arrachées.] [*option 2* : de même que les peuples tribaux dont les conditions sociales, culturelles et économiques les distinguent des autres groupes qui composent la communauté nationale, et dont le statut juridique est réglementé, en tout ou en partie, par leurs propres coutumes ou traditions, ou encore par des lois ou des règlements spéciaux].

2. Le fait qu'un groupe s'identifie comme groupe autochtone ou tribal constitue un critère fondamental aux fins de déterminer si ce

groupe est visé par la présente Déclaration.

3. L'emploi du terme « peuples » dans la présente Déclaration ne doit pas être interprété comme ayant un effet sur quelque autre droit auquel ce terme peut être associé en droit international.

Chapitre II – Droits de la personne

Article II - Pleine jouissance des droits de la personne

1. Les peuples autochtones ont le droit à la jouissance pleine et entière des droits de la personne et des libertés fondamentales reconnus par la Charte de l'OÉA, par la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, ainsi que par le droit international relatif aux droits de la personne; aucune disposition de la présente Déclaration ne saurait être interprétée comme limitant ou niant ces droits de quelque manière que ce soit, ou comme autorisant une action qui ne serait pas conforme aux instruments internationaux, y compris ceux relatifs aux droits de la personne.

2. Les États doivent garantir à tous les peuples autochtones le plein exercice de leurs droits.

3. Les États reconnaissent en outre que les peuples autochtones ont des droits collectifs qui sont nécessaires à la jouissance par leurs membres des droits individuels. À cet effet, ils reconnaissent le droit des peuples autochtones d'agir collectivement, de préserver leurs cultures, de professer et de pratiquer leurs religions et leurs croyances spirituelles, et d'employer leurs langues.

Article III - Droit d'appartenance à une communauté ou une nation autochtone

Les personnes autochtones, de même que les peuples autochtones, ont le droit d'appartenir à une communauté ou une nation autochtone, conformément aux traditions et aux coutumes de la communauté ou de la nation concernée. Aucun préjudice ne peut découler de l'exercice de ce droit.

Article IV - Statut juridique des communautés

Les États doivent garantir que leurs systèmes juridiques internes reconnaissent la personnalité juridique aux communautés formées par les peuples autochtones.

Article V - Interdiction de l'assimilation forcée

Les États ne doivent prendre aucune action obligeant les peuples autochtones à l'assimilation et ne doivent pas souscrire à une théorie ni pratiquer une politique prônant la discrimination, la destruction d'une culture ou l'ethnocide.

Article VI - Garanties spécifiques contre la discrimination

1. Les États reconnaissent que, lorsque les circonstances l'exigent, certaines garanties spécifiques contre la discrimination doivent être adoptées pour garantir aux peuples autochtones la pleine jouissance des droits de la personne qui leurs sont reconnus par le droit international et le droit interne, et que les peuples autochtones doivent participer pleinement à l'élaboration de ces garanties.

2. Les États s'engagent en outre à prendre les mesures nécessaires pour permettre également aux femmes et aux hommes autochtones d'exercer, sans discrimination aucune, leurs droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Les États reconnaissent que la violence exercée à l'endroit des personnes en raison de leur sexe a pour effet d'entraver et de nier l'exercice de ces droits.

Chapitre III – Développement culturel

Article VII - Droit à l'intégrité culturelle

1. Les États doivent respecter l'intégrité culturelle des peuples autochtones, leur développement dans leurs environnements respectifs et leur héritage historique et archéologique, lesquels sont essentiels à l'identité et à la survie culturelle de leurs membres.

2. Les peuples autochtones ont droit à la restitution des biens dont ils ont été dépossédés, ou encore de recevoir une compensation, conformément au droit international.

3. Les États doivent reconnaître et respecter le mode de vie des peuples autochtones, ainsi que leurs coutumes, leurs traditions, leurs formes d'organisation sociale, leur habillement, leurs langues et leurs dialectes.

Article VIII - Philosophie, conceptions et langues autochtones

1. Les États reconnaissent que les langues, la philosophie et les conceptions logiques propres aux peuples autochtones font partie intégrante des cultures nationales et universelle, et comme tels ils doivent les respecter et en faciliter le rayonnement.

2. Les États s'engagent à prendre des mesures visant à ce que des émissions de radio et de télévision soient diffusées dans les langues autochtones dans les régions où il y a une forte présence autochtone, et à appuyer la création de stations de radio, de télévision, ainsi que d'autres médias de communication pour les peuples autochtones.

3. Les États s'engagent à prendre les mesures qui s'imposent afin de permettre aux peuples autochtones de comprendre les normes et les règles de procédure administratives, juridiques et politiques et que leurs représentations concernant ces normes et ces règles de

procédure soient comprises. Dans les régions où les langues autochtones sont prédominantes, les États doivent s'efforcer de donner le statut juridique de langue officielle à ces langues, au même titre que les langues officielles non autochtones.

4. Lorsque les peuples autochtones en manifestent le désir, des systèmes d'éducation peuvent être mis sur pied, offrant un contenu dans les langues autochtones. Ces programmes prévoiront la formation et les outils nécessaires à la maîtrise complète de la langue ou des langues officielles.

Article IX - Éducation

1. Les peuples autochtones ont le droit :

a) de mettre sur pied et d'assurer le fonctionnement de leurs propres programmes, institutions et établissements d'enseignement;

b) de préparer et de mettre en œuvre leurs propres plans, programmes d'études, matières et outils d'enseignement ;

c) de former, d'éduquer et d'agréger leur personnel enseignant et leurs administrateurs.

Les États s'engagent à prendre les mesures nécessaires afin d'assurer que ces systèmes d'éducation offrent à toute la population des chances égales en matière d'éducation et d'enseignement, et soient complémentaires au système national d'éducation.

2. Les États doivent s'assurer que ces systèmes d'éducation soient équivalents en tous leurs aspects à ceux desservant le reste de la population.

3. Les États doivent fournir l'assistance financière, ainsi que tout autre type d'assistance nécessaire à la mise en œuvre des dispositions de cet article

Article X - Liberté spirituelle et religieuse

1. Les peuples autochtones ont droit à la liberté de conscience, à la liberté de religion et des pratiques spirituelles, tant pour leurs communautés que pour leurs membres. Ce droit comprend celui de conserver, modifier, professer et diffuser ces croyances tant en public qu'en privé.

2. Les États s'engagent à prendre les mesures nécessaires afin d'assurer que ne soit faite aucune tentative de convertir par la force les peuples autochtones, ou de leur imposer des croyances contre le gré de leurs communautés.

3. Les États s'engagent à adopter, en collaboration avec les peuples autochtones intéressés, des mesures efficaces afin de préserver, respecter et protéger leurs lieux sacrés, notamment les lieux de

sépulture. Dans les cas où des institutions étatiques se sont approprié des sépultures ou des reliques sacrées, celles-ci doivent être restituées.

Article XI - Relations et liens familiaux

1. Les familles sont une composante naturelle et fondamentale d'une société et se doivent d'être respectées et protégées par l'État. Par conséquent, les États s'engagent à respecter et à protéger les diverses formes d'organisation familiale et de filiation établies par les peuples autochtones.

2. Aux fins de déterminer le meilleur intérêt de l'enfant en matière de protection et d'adoption d'un enfant autochtone, de même qu'en matière de rupture des liens familiaux et en d'autres circonstances analogues, les tribunaux et les autres institutions compétentes doivent prendre en considération l'avis des peuples autochtones, y compris les opinions des individus, des familles et des communautés.

Article XII - Santé et bien-être

1. Les États doivent respecter les pratiques médicales des peuples autochtones, ainsi que leur pharmacologie, leurs pratiques en matière de santé, y compris les pratiques de prévention et de réhabilitation.

2. Les États doivent faciliter la diffusion de cette médecine et de ces pratiques pour le bénéfice de l'ensemble de la population.

3. Les peuples autochtones ont droit à la protection des espèces végétales, animales et minérales essentielles à leurs pratiques médicales.

4. Les peuples autochtones ont le droit d'assurer le fonctionnement, le maintien, le développement et la gestion de leurs propres services de santé, et ils ont le droit d'avoir accès, sans discrimination aucune, à tous les services de santé ainsi qu'à tous les établissements qui les dispensent.

5. Les États s'engagent à fournir les ressources nécessaires afin de permettre aux peuples autochtones d'enrayer dans leurs communautés les conditions de santé qui n'atteignent pas les normes reconnues à l'échelle internationale.

Article XIII - Droit à la protection de l'environnement

1. Les peuples autochtones ont droit à un environnement sain, condition essentielle à la jouissance du droit à la vie et au bien-être.

2. Les peuples autochtones ont le droit d'être informés des questions qui touchent leur environnement, et notamment de recevoir les informations qui assureront leur participation effective aux actions

et décisions politiques susceptibles d'avoir un effet sur leur environnement.

3. Les peuples autochtones ont le droit de préserver, rétablir et protéger leur environnement, ainsi que la capacité de production de leurs terres, de leurs territoires et de leurs ressources naturelles.

4. Les peuples autochtones ont le droit de participer pleinement à l'élaboration et à l'application de programmes gouvernementaux destinés à la préservation de leurs terres et de leurs ressources naturelles.

5. Les peuples autochtones ont le droit de recevoir l'assistance de leurs États respectifs en matière de protection de l'environnement, et de demander l'assistance d'organisations internationales.

Chapitre IV - Droits organisationnels et politiques

Article XIV - Droits d'association et de réunion, liberté d'expression et de pensée

1. Les États doivent prendre les mesures nécessaires afin de garantir aux communautés autochtones et à leurs membres le droit d'association et de réunion, de même que la liberté d'expression, conformément à leurs usages, leurs coutumes, leurs traditions, leurs croyances et leurs religions ancestrales.

2. Les États doivent respecter et faire respecter le droit des peuples autochtones de se réunir et de faire usage des lieux sacrés et religieux, de même que le droit d'entrer en contact et de poursuivre des activités communes avec des groupes et des membres de leurs communautés qui habitent sur le territoire d'États avoisinants.

Article XV - Droits à l'autonomie gouvernementale, à l'autonomie administrative et au contrôle des affaires internes

1. Les États reconnaissent que les peuples autochtones ont le droit de déterminer librement leur statut politique et de poursuivre librement leur développement économique, social et culturel et, par conséquent, qu'ils ont le droit à l'autonomie politique ou gouvernementale à l'égard de leurs affaires internes et locales, notamment en ce qui a trait à la culture, la religion, l'éducation, l'information, les communications, la santé, le logement, l'emploi, le bien-être social, les activités économiques, la gestion de la terre et des ressources, l'environnement et l'adhésion des non membres; et qu'ils ont droit aux ressources et aux moyens de financer ces sphères d'autonomie.

2. Les peuples autochtones qui en manifestent le désir ont le droit de participer, sans discrimination aucune, aux prises de décisions, à

tous les niveaux, qui sont susceptibles d'avoir un effet sur leurs droits, leurs vies et leur destin. Ils peuvent le faire par le truchement de représentants élus conformément à leurs propres mécanismes décisionnels. Ils ont également le droit de maintenir et de développer leurs propres institutions décisionnelles, et ont droit d'avoir accès, en pleine égalité, aux instances décisionnelles nationales.

Article XVI - Droit autochtone

1. Le droit autochtone fait partie intégrante de l'ordre juridique des États et du cadre de leur développement social et économique.

2. Les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs systèmes juridiques autochtones et de les appliquer aux affaires qui touchent leurs communautés, notamment en ce qui a trait à la propriété, aux ressources naturelles, à la résolution de conflits à l'intérieur et entre des communautés autochtones, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'au maintien de la paix et de l'harmonie.

3. Le pouvoir juridictionnel de tout État à l'égard des peuples autochtones ou des questions qui les intéressent doit s'exercer de façon à assurer aux peuples autochtones le droit à une pleine représentation, en toute dignité et en toute égalité devant la loi. Cette garantie comprend l'application du droit et des coutumes autochtones et, lorsque les circonstances le requièrent, l'utilisation des langues autochtones.

Article XVII - L'incorporation du droit et des structures organisationnelles autochtones dans le droit national

1. Les États doivent promouvoir la reconnaissance, à même leurs structures organisationnelles, des institutions et des pratiques traditionnelles des peuples autochtones.

2. Les institutions étatiques, lorsqu'elles sont situées dans des régions où la population autochtone est prédominante, ou encore lorsqu'elles desservent de telles régions, doivent être structurées et adaptées afin de refléter et renforcer l'identité, la culture et l'organisation de cette population, dans le but de faciliter sa participation.

Chapitre V - Droits sociaux, économiques, et droits de propriété

Article XVIII - Formes traditionnelles de propriété et survie ethnique. Droits à la terre et aux territoires

1. Les peuples autochtones ont droit à la reconnaissance juridique de leurs divers systèmes de possession, de propriété et d'usage des

territoires et des biens qui leur appartiennent.

2. Les peuples autochtones ont droit à la reconnaissance de leurs droits de possession et de propriété à l'égard des terres et des territoires qu'ils ont occupés historiquement, de même que leur droit d'utiliser des terres auxquelles ils ont historiquement eu accès pour la pratique de leurs activités traditionnelles et de subsistance.

3. Lorsque les droits de propriété et d'usage des peuples autochtones tirent leurs origines de droits qui existaient avant la création d'un État, cet État doit reconnaître leurs titres comme étant permanents, exclusifs, inaliénables, imprescriptibles et inextinguibles. Cette condition ne restreint pas le droit des peuples autochtones d'attribuer le titre de propriété à l'intérieur de leurs communautés conformément à leurs coutumes, leurs usages et leurs traditions, et n'affecte pas non plus l'existence de droits collectifs ou communautaires. Ces titres ne peuvent être modifiés qu'à la suite d'un accord entre l'État et les peuples autochtones, à condition que ces derniers aient entière connaissance et compréhension de la nature et de la portée des titres de propriété dont il est question.

4. Les droits des peuples autochtones à l'égard des ressources naturelles situées sur leurs territoires doivent faire l'objet d'une protection particulière. Ces droits comprennent le droit d'utiliser, de gérer et de préserver ces ressources.

5. Dans les cas où un État est propriétaire ou détient des droits sur des minéraux, des ressources du sous-sol ou d'autres ressources situées sur les territoires des peuples autochtones, les divers paliers de gouvernement de cet État doivent élaborer ou maintenir des mécanismes permettant aux peuples autochtones concernés de participer aux décisions qui détermineront dans quelle mesure leurs intérêts sont affectés par l'exercice des droits de l'État, et ce avant la mise en œuvre ou l'autorisation de toute forme d'exploitation des ressources naturelles situées sur leurs territoires. Les peuples concernés ont droit à leur part des bénéfices qui découlent de telles activités d'exploitation, et ont droit, conformément au droit international, de recevoir une compensation pour tout préjudice que pourraient leur causer ces activités.

6. Les États ne peuvent pas déplacer ou transférer une population autochtone, sauf dans des cas exceptionnels et avec leur consentement libre et éclairé, en retour d'un dédom-magement versé au préalable et du remplacement immédiat des terres enlevées par des terres de qualité égale ou supérieure, dotées du même statut juridique; en outre, les États doivent garantir aux populations visées le droit de retourner sur ces terres si les causes qui ont motivé le déplacement cessent d'exister.

7. Les peuples autochtones ont droit à la restitution des terres, des

territoires et des ressources naturelles qui leur appartiennent traditionnellement, ou dont ils ont eu la possession et l'usage, et qui ont été confisqués, occupés, exploités ou endommagés, ou encore le droit de recevoir une compensation, conformément au droit international, lorsque la restitution n'est pas possible.

8. Les États s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires, y compris l'utilisation de la force publique, afin de prévenir, empêcher et sanctionner, lorsque cela est possible, toute violation ou utilisation de ces terres par des personnes qui ne sont pas dûment autorisées de la faire, ou par des personnes qui désireraient exploiter les peuples autochtones ou tirer profit de leur manque de compréhension des lois en vigueur en s'appropriant ou en exploitant ces terres. Les États doivent accorder un caractère prioritaire à la délimitation des terres qui font l'objet de droits de propriété et d'usage en faveur des peuples autochtones.

Article XIX - Droits des travailleurs

1. Les peuples autochtones ont droit à la pleine jouissance des droits et des garanties reconnues par le droit international du travail ou par le droit national du travail; ils ont aussi droit, lorsque les circonstances l'exigent, de bénéficier de mesures spéciales destinées à corriger, réparer et prévenir la discrimination dont ils ont historiquement fait l'objet.

2. Lorsque les circonstances l'exigent, les États doivent prendre les mesures spéciales qui s'avèrent nécessaires dans le but:

a) de protéger effectivement les travailleurs et les employés membres de communautés autochtones en s'assurant que leurs conditions d'embauche et d'emploi soient justes et équitables, dans la mesure où la législation nationale en la matière ne fournit pas une telle protection ;

b) d'améliorer le service d'inspection du travail dans les régions, les entreprises et les activités rémunérées qui emploient des travailleurs ou des employés autochtones ;

c) de garantir que les travailleurs autochtones :

i. jouissent de l'égalité des chances et de traitement en matière de conditions d'embauche, de promotion et d'avancement.

ii. ne soient pas victimes de harcèlement racial, sexuel, ou de tout autre type.

iii. ne soient pas assujettis à des pratiques d'embauche coercitives, notamment à l'asservissement en raison de dettes ou à tout autre forme d'asservissement, même si de telles pratiques tirent leur origine du droit, de la coutume ou d'un contrat individuel ou collectif, auxquels cas ces pratiques seront réputées nulles et sans effet.

iv. ne soient pas assujettis à des conditions de travail qui mettent leur santé en danger, particulièrement l'exposition aux pesticides ou à d'autres substances toxiques ou radioactives.

v. bénéficient d'une protection spéciale lorsqu'ils offrent leurs services comme travailleurs saisonniers, occasionnels ou migrants dans le secteur agricole ou pour une autre activité, et lorsqu'ils sont embauchés sous contrat de travail, de manière à être assujettis à des lois et des pratiques nationales qui soient en accord avec les normes internationales fermement établies en faveur des travailleurs saisonniers; et

vi. obtiennent une information complète au sujet de leurs droits, conformément aux lois nationales et aux normes internationales, de même qu'au sujet des institutions chargées de faire respecter ces droits.

Article XX - Droits de propriété intellectuelle

1. Les peuples autochtones ont droit à la pleine reconnaissance de leurs droits de propriété intellectuelle, ainsi que de leurs droits de contrôler et de protéger les biens qu'ils possèdent en vertu de leur patrimoine culturel et artistique; ils ont droit, en outre, de bénéficier de mesures spéciales dans le but de garantir le statut juridique de ce patrimoine et de permettre aux peuples autochtones de le développer, de l'utiliser, de le partager, de le commercialiser et de le léguer aux générations futures.

2. Lorsque les circonstances l'exigent, les peuples autochtones ont le droit de bénéficier de mesures spéciales pour leur permettre de contrôler, de développer et de préserver leurs sciences et leurs technologies, et d'être pleinement rémunérés pour leur utilisation. Cette protection s'étend notamment aux ressources humaines et génétiques en général, aux graines, à la science médicale, au savoir relatif à la faune et la flore, aux conceptions et aux procédés originaux.

Article XXI - Droit au développement

1. Les États reconnaissent le droit des peuples autochtones de choisir de façon démocratique les valeurs, les objectifs, les priorités et les stratégies qui orienteront leur développement, même si ceux-ci s'avèrent différents de ceux préconisés par le gouvernement national ou par d'autres éléments de la société. Les peuples autochtones ont droit d'obtenir, sur une base non discriminatoire, des moyens adéquats pour assurer leur développement en accord avec leurs préférences et leurs valeurs, et de contribuer à leur façon, en tant que société distinctes, au développement national et à la coopération internationale.

2. Les États s'engagent à prendre les mesures nécessaires afin de garantir qu'aucune décision à l'égard d'un projet, d'un programme ou d'une proposition susceptible d'affecter les droits ou les conditions de vie des peuples autochtones ne puisse être prise sans le consentement libre et éclairé et la participation de ces peuples, que leurs préférences soient reconnues, et qu'aucun projet, programme ou proposition susceptible de nuire à la qualité de vie normale de ces peuples ne soit adopté. Les communautés autochtones ont droit, conformément au droit international, à la restitution ou à une compensation pour tout préjudice que l'exécution d'un tel projet pourrait leur causer, malgré les précautions prévues dans cette disposition; ils ont droit en outre de bénéficier de mesures visant à atténuer les effets négatifs que peuvent avoir ces projets sur les plans environnemental, social, culturel ou spirituel.

Chapitre VI - Dispositions générales

Article XXII - Traités, accords, et arrangements implicites

Les peuples autochtones ont droit à la reconnaissance et à l'application des dispositions des traités, accords et autres arrangements conclus avec les États ou leurs successeurs, conformément à leur esprit et aux intentions qui y sont exprimés, et à ce que les États les honorent et les respectent. Les conflits et les litiges qui ne peuvent être résolus d'une autre manière devraient être soumis aux organismes internationaux compétents (avec l'accord de toutes les parties intéressées).

Article XXIII

Rien dans cet instrument ne doit être interprété comme restreignant ou éteignant les droits actuels ou futurs des peuples autochtones.

Article XXIV

Rien dans cet instrument ne doit être interprété comme conférant quelque droit de ne pas respecter les frontières entre les États.

Le 18 septembre 1995.